

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ABNER GERALDO PICINATTO

COMPREENDENDO A ESTRATÉGIA DE ARTICULAÇÃO PARA A GESTÃO
TERRITORIAL NO TERRITÓRIO VALE DO RIBEIRA

CURITIBA
2020

ABNER GERALDO PICINATTO

COMPREENDENDO A ESTRATÉGIA DE ARTICULAÇÃO PARA A GESTÃO
TERRITORIAL NO TERRITÓRIO VALE DO RIBEIRA

Dissertação apresentada ao curso de Pós Graduação
em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Pró-reitoria
de Pesquisa e Pós-graduação, Universidade Federal do
Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de
Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Valdir Frigo Denardin

Coorientador: Prof. Dr. Manoel Flores Lesama

CURITIBA

2020

Picinatto, Abner Geraldo

Compreendendo a estratégia de articulação para a gestão territorial no território Vale do Ribeira. / Abner Geraldo Picinatto. - Curitiba, 2020.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientador: Valdir Frigo Denardin

Coorientador: Manoel Flores Lesama.

1. Desenvolvimento territorial. 2. Desenvolvimento sustentável.
3. Gestão participativa. I. Denardin, Valdir Frigo. II. Lesama, Manoel Flores. III. Título. IV. Universidade Federal do Paraná.

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ABNER GERALDO PICINATTO** intitulada: **COMPREENDENDO A ESTRATÉGIA DE ARTICULAÇÃO PARA A GESTÃO TERRITORIAL NO TERRITÓRIO VALE DO RIBEIRA**, sob orientação do Prof. Dr. VALDIR FRIGO DENARDIN, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 23 de Março de 2020.

Assinatura Eletrônica

07/04/2020 14:35:51.0

VALDIR FRIGO DENARDIN

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

03/09/2020 14:29:35.0

VALTER BIANCHINI

Avaliador Externo (INSTITUTO PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER)

Assinatura Eletrônica

09/04/2020 00:17:15.0

DIMAS FLORIANI

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Dedico esta dissertação a minha família: Cynthia Carla Cartes Patrício e Victória Patrício Picinatto.

Dedico a minha esposa Cynthia pela dedicação e carinho em todos os momentos do mestrado. Ela que me conduziu ao mestrado e ajudou onde foi possível. Nunca, nem nos momentos mais difíceis, deixou de me apoiar para que eu pudesse terminar este mestrado. Deu-me forças e cuidou de nossa filha enquanto eu estava estudando.

Dedico a minha filha Victória, razão de seu nome - Vitória - sempre pronta a ajudar para que eu conseguisse terminar o mestrado. Foi a companheira da minha esposa enquanto eu estava fora trabalhando e estudando, ajudando em tudo que fosse possível a ela.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao colegiado do território do Vale do Ribeira - PR e a todos os articuladores que em diferentes momentos participaram da gestão do desenvolvimento no território. Obrigado ao Lindomar Schimitz pelas longas conversas sobre desenvolvimento territorial e as estratégias adotadas pela SDT em relação ao trabalho dos articuladores; ao Joaquim Rausis, que foi articulador e depois coordenador do colegiado, que me apresentou as suas impressões sobre os programas de desenvolvimento territorial em execução no Vale do Ribeira; a Cristiane Coradin pela entrevista sobre o desenvolvimento de trabalhos como assessora do colegiado em assuntos sobre desenvolvimento econômico do território; a Zenaide Graciolli, assessora de gênero do colegiado, pelas conversas sobre seu trabalho nesta assessoria; ao Sr. Reni Antônio Denardi, delegado do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Paraná de 2005 até 2015, que me ajudou a compreender como foi criada e desenvolvida a estratégia de desenvolvimento territorial no Brasil e no Paraná; O Sr. José da Encarnação Leitão (in memoriam), delegado adjunto do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Paraná de 2005 até 2016, que também ajudou na compreensão da estratégia de desenvolvimento territorial no estado; o Sr. Valter Bianchini, pelo apoio e dedicação, sempre me incentivando a terminar a dissertação, ajudando na leitura e apontamentos importantes para finalizar o trabalho; A Claudia Cartes Patrício, pela ajuda na dissertação, com apontamentos importantes para finalizar o trabalho; Ao Osmar Schutz, que foi secretário executivo do PRONAF e depois coordenador de desenvolvimento territorial na EMATER até 2012 e que contribuiu no entendimento do papel do articulador e a Mary Stela Bischof, colega de turma do mestrado, que foi gerente regional pelo Instituto Emater, coordenando as ações de desenvolvimento no Vale do Ribeira até 2010, contribuindo no entendimento acerca das ações do colegiado do território.

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (MADE) e a Linha de Pesquisa Ruralidades Ambiente e Sociedade. Obrigado ao amigo e orientador Professor Manoel Flores Lesama; ao Professor Valdir Frigo Denardin pelas orientações sobre a dissertação. Ao Professor Valter Schaffrath pelo apoio e apontamentos sobre a dissertação.

Agradeço aos familiares. Meu pai Artêmio Picinatto (in memoriam), a minha mãe Adelina Odorissi Picinatto, a minha irmã Ana Claudia e ao irmão Antônio Picinatto pelos vários debates sobre o tema da dissertação.

“A grandeza de uma profissão é talvez, antes de tudo, unir os homens: não há senão um verdadeiro luxo e esse é o das relações humanas”.

Antoine de Saint-Exupéry

RESUMO

O debate sobre territorialidade e a abordagem territorial do desenvolvimento surge no Brasil no final dos anos 90 e se insere no contexto das discussões mais amplas acerca do processo de desenvolvimento nacional e das novas relações que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, nos marcos de uma sociedade que busca consolidar a esfera pública e os espaços públicos democráticos. O enfoque territorial enquanto política pública tem início em 2003 com a criação no Ministério do Desenvolvimento Agrário da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT/MDA, que incorporou as ações do PRONAF Infraestrutura e Serviços nos Municípios Rurais - PROINF, que disponibilizava recursos aos municípios para ações de infraestrutura e serviços para a agricultura familiar. Assim foi criado o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PRONAT, sendo que sua regulamentação se deu com a publicação da Portaria nº 5, de 18/07/2005 (SDT/MDA, 2005). A partir de 2012 passa a se chamar Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária. Neste contexto em cada território foi constituído um Conselho de Desenvolvimento Territorial (CODETER), órgão colegiado responsável pela coordenação desta estratégia. Estes colegiados contavam com a assessoria técnica de um profissional, o articulador territorial, responsável por organizar este trabalho nos colegiados. Esta pesquisa tem por objetivo compreender a estratégia de articulação para a gestão territorial no território Vale do Ribeira, PR.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável, desenvolvimento territorial, gestão participativa.

ABSTRACT

The debate on territoriality and the territorial approach to development emerged in Brazil in the late 1990s and is part of the broader discussions about the national development process and the new relations that are established between the State and civil society, within the framework of a society that seeks to consolidate the public sphere and democratic public spaces. The territorial approach as a public policy began in 2003 with the creation in the Ministry of Agrarian Development of the Secretariat for Territorial Development - SDT / MDA, which incorporated the actions of PRONAF Infrastructure and Services in Rural Municipalities - PROINF, which made resources available to municipalities for actions infrastructure and services for family farming. Thus was created the National Program for Sustainable Development of Rural Territories - PRONAT, and its regulation occurred with the publication of Ordinance No. 5, of 07/18/2005 (SDT / MDA, 2005). As of 2012 it is renamed the Regional Development, Sustainable Territorial and Solidarity Economy Program. In this context, a Territorial Development Council (CODETER) was created in each territory, a collegiate body responsible for coordinating this strategy. These collegiate counted on the technical assistance of a professional, the territorial coordinator, responsible for organizing this work in the collegiate. This research aims to understand the articulation strategy for territorial management in the territory of Vale do Ribeira, PR.

Keywords: sustainable development, territorial development, participatory management.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - LOCALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DO VALE DO RIBEIRA - PR.....	20
FIGURA 2 - GEOLOGIA DO VALE DO RIBEIRA - PR	22
FIGURA 3 - REGIÕES FITOGEOGRÁFICAS DO VALE DO RIBEIRA - PR.....	22
FIGURA 4 - HIPSOMETRIA DO VALE DO RIBEIRA - PR.....	23
FIGURA 5 - USO DO SOLO NO VALE DO RIBEIRA - PR	24
FIGURA 6 - ÁREAS COM POTENCIAL DE DEGRADAÇÃO DE SOLOS DO VALE DO RIBEIRA - PR	24
FIGURA 7 - MÉDIA ANUAL DAS TEMPERATURAS MÁXIMAS E MÍNIMAS DO VALE DO RIBEIRA - PR	25
FIGURA 8 - ESTRUTURA DE UM SISTEMA DE ATIVIDADE HUMANA ELABORADA POR DANIELS, 2011	36
FIGURA 9 - TERRITÓRIOS RURAIS NO PARANÁ - 2015	58
FIGURA 10 - ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	83

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - ÁREAS DE RESULTADO DO PRONAT	53
QUADRO 2 - ESTÁGIOS DE DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS E SEUS COLEGIADOS.....	54
QUADRO 3 - QUADRO DEMONSTRATIVO DE AÇÕES REFERENCIAIS	55
QUADRO 4 - ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA	62
QUADRO 5 - COMPOSIÇÃO DA COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO CAE - PARANÁ	63
QUADRO 6 - COMPOSIÇÃO DO COMITÊ DE ARTICULAÇÃO ESTADUAL DO PTC NO PARANÁ	63
QUADRO 7 - DISTRIBUIÇÃO DAS AÇÕES POR EIXOS EM 2008 - VALE DO RIBEIRA - PR.....	65
QUADRO 8 - DISTRIBUIÇÃO DAS AÇÕES POR MINISTÉRIO EM 2008 - VALE DO RIBEIRA - PR	65

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - POPULAÇÃO POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO, GRAU DE URBANIZAÇÃO E DENSIDADE DEMOGRÁFICA, SEGUNDO MUNICÍPIOS DO VALE DO RIBEIRA - PR - 2010	21
TABELA 2 - ETAPAS DE PRODUÇÃO DAS INFORMAÇÕES E ANÁLISE DE DADOS	30
TABELA 3 - COMPOSIÇÃO DA PLENÁRIA DO COLEGIADO DO VALE DO RIBEIRA - PR	77
TABELA 4 - COMPOSIÇÃO DO NÚCLEO DIRIGENTE DO COLEGIADO DO VALE DO RIBEIRA - PR	78
TABELA 5 - COMPOSIÇÃO DO NÚCLEO TÉCNICO DO COLEGIADO DO VALE DO RIBEIRA - PR	78
TABELA 6 - INSTITUIÇÕES, FORMA DE REPASSE DE RECURSOS E REGIME DE CONTRAÇÃO DOS ARTICULADORES NO PARANÁ NO PERÍODO 2005-2017	91

LISTA DE SIGLAS

ATGe - Assessor Territorial de Gênero
ATGS - Assessor Territorial de Gestão Social
ATIP - Assessor Territorial de Inclusão Produtiva
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento
CEADES - Instituto de Assessoria e Estudos ao Desenvolvimento
CEDRAF - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar
CIAT - Comissão de Implantação das Ações Territoriais
CMDR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CODETER - Conselho de Desenvolvimento Territorial
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
DAS - Cargos de Direção, Chefia e Assessoramento Superiores
DESER - Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais
DFDA-PR - Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no Paraná
EMATER - Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
IAPAR - Instituto Agrônômico do Paraná
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
NEDET - Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial
OGU - Orçamento Geral da União
PCT - Projeto de Cooperação Técnica
PPGMADE - Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento - UFPR
PRODELAR - Programa Integrado de Desenvolvimento do Litoral e Alto Ribeira
PROINF - Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PROINF - Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços Municipais
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT - Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais
PST - Plano Safra Territorial

PTAI - Plano Territorial de Ações Integradas

PTC - Programa Territórios da Cidadania

PTCPC - Plano Territorial de Cadeias Produtivas Cooperativadas

PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

SAF - Secretaria da Agricultura Familiar

SDR - Secretaria de Desenvolvimento Rural

SDT - Secretaria do Desenvolvimento Territorial

SEAB/PR - Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Paraná

SEAD - Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

SICONV - Sistema de Convênios do Governo Federal

UEPG - Universidade Estadual de Ponta Grossa

UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul

UFPR - Universidade Federal do Paraná

UTPFR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 CONTEXTUALIZAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO VALE DO RIBEIRA - PR.....	20
2.1 LOCALIZAÇÃO	20
2.2 ASPECTOS FÍSICO-AMBIENTAIS	21
2.3 ASPECTOS HISTÓRICOS	25
3 METODOLOGIA.....	28
4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	32
4.1 A TEORIA DA ATIVIDADE	32
4.2 A ERGONOMIA E O TRABALHO	39
4.3 O GÊNERO PROFISSIONAL	44
4.4 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	46
4.4.1 PRONAT - Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (2004 a 2011) / Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (2012-2015).....	51
4.4.2 PTC - Programa Territórios da Cidadania.....	62
4.5 DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	67
4.6 A GESTÃO SOCIAL E CAPITAL SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	69
4.6.1 Gestão social e a nova institucionalidade.....	72
4.6.2 O Ciclo da gestão social na estratégia de desenvolvimento territorial	74
4.6.2.1 O Colegiado de Desenvolvimento Territorial.....	76
4.6.3 O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar - CEDRAF ...	79
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	82
5.1 A FORMA DE CONTRATAÇÃO DO ARTICULADOR CRIAVA IMPEDIMENTOS PARA A REALIZAÇÃO DO TRABALHO?	82
5.2 AS CONDIÇÕES DE INFRAESTRUTURA DO COLEGIADO ESTAVAM ADEQUADAS PARA A REALIZAÇÃO DO TRABALHO?	94
5.3 A DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES A SEREM DESENVOLVIDAS PELO ARTICULADOR ESTAVA ADEQUADA E DE ACORDO COM AS DEMANDAS DO COLEGIADO?	97
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	105
REFERÊNCIAS	109
ANEXO 1 - CARTA ABERTA DOS ASSESSORES TÉCNICOS TERRITORIAIS	114
ANEXO 2 - PARECER TÉCNICO DO GT PROINF CEDRAF.....	125

1 INTRODUÇÃO

A mudança de concepção sobre o rural ou sobre o campo como espaço geográfico significa compreendê-lo como espaço de vida ou como um território no qual se realizam todas as dimensões da existência humana. Isto significa considerar as dimensões do rural, que ao mesmo tempo, são interativas e complexas como educação, cultura, produção, trabalho, infraestrutura, organização política, mercado, entre outras. Neste sentido, pensar o desenvolvimento rural sustentável, a partir do desenho territorial, requer considerar o território como um espaço multidimensional, multisetorial que combina diversas forças sociais e políticas.

Essa visão inovadora de desenvolvimento rural defronta-se com o desafio de consolidar uma percepção mais aprofundada sobre o meio rural, na qual seja considerada a diversidade de padrões de uso sustentável, dos recursos naturais presentes em cada bioma, a riqueza das manifestações culturais e a importância das populações rurais e de suas estratégias de reprodução econômica, ambiental e social.

O conceito de desenvolvimento baseado no paradigma da sustentabilidade está diretamente relacionado ao conceito de “gestão social” como elemento central das transformações pretendidas, constituindo-se, assim, num processo de gerir assuntos públicos, principalmente políticas sociais para o desenvolvimento rural.

Na perspectiva de melhor responder às demandas sociais da área rural, o Governo Federal formulou em 2003, uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável, a partir de ações que reconheçam os territórios como unidades de planejamento e gestão social. Quando foi implantada pelo MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário, esta política trouxe para a sociedade uma grande expectativa, em especial, para as organizações de agricultores familiares, para os assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais, movimentos sociais, pesquisadores, extensionistas rurais e outros segmentos ligados ao setor rural e especialmente às unidades familiares (FAVARO, 2014).

O enfoque e as premissas da política de desenvolvimento territorial rural, materializados no Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), que estavam naquele momento sendo implementadas incorporavam propostas que durante muito tempo estiveram na agenda destas categorias sociais, tais como: desenvolvimento com equidade, desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável, participação social, eliminação da pobreza, apoio à reforma agrária, entre outros. Outro ponto que era a novidade

nestes processos de desenvolvimento rural foi à introdução da dimensão territorial como espaço de materialização de políticas públicas (FAVARO, 2014). Até dezembro de 2016 o Programa atendia 239 Territórios Rurais, organizados em Conselhos Territoriais espalhados em todos os Estados do país, envolvendo 3.591 municípios. No Estado do Paraná este programa estava presente em 11 territórios¹, somando um total de 220 municípios.

A partir de 2008, o Governo Federal criou o Programa Territórios da Cidadania (PTC), num esforço conjunto para priorizar suas ações em territórios rurais mais empobrecidos. O PTC foi um programa de desenvolvimento regional e garantia de direitos sociais, voltado às regiões rurais mais pobres e com grandes desigualdades sociais, com o objetivo geral de promover o desenvolvimento econômico no meio rural e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Seus objetivos específicos eram a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios; o planejamento e integração de políticas públicas; a busca da universalização de programas básicos da cidadania e a ampliação da participação social. A construção da estratégia do Programa estava fundamentada na integração de ações entre Governo Federal, Estados e municípios. Organizou-se um Comitê Gestor Nacional do Programa e em cada estado um Comitê Articulador Estadual, constituído por órgãos federais e estaduais e representação das prefeituras dos territórios. Neste ano foram incluídos no Programa 60 territórios rurais, que passam a ser chamados de Territórios da Cidadania. Em 2009 são incluídos mais 60, somando então 120 Territórios da Cidadania em todo o país. No Paraná foram incluídos Cantuquiriguaçu e Vale do Ribeira em 2008 e, Norte Pioneiro e Paraná Centro em 2009 (MDA, 2009).

Desta maneira, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial/Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), considerava a abordagem territorial como um conceito que dava sustentação à estratégia territorial e, neste sentido, a aposta nos mecanismos de descentralização de poder e de recursos, na participação democrática, na gestão e controle social das políticas públicas destinadas aos territórios rurais. Para isso, partia do reconhecimento que de as realidades dos territórios rurais são dinâmicas e complexas, cujo processo de planejamento exige identificar e valorizar as potencialidades locais (SDT, 2005)

Esta estratégia estava voltada para os seguintes aspectos fundamentais: redução das desigualdades, universalização dos direitos fundamentais e distribuição de renda; promoção da igualdade de gênero, raça e etnia; reconhecimento e garantia dos direitos das comunidades

¹ Caminhos do Tibagi, Cantuquiriguaçu, Centro Sul, Entre Rios, Norte Pioneiro, Oeste, Paraná Centro, Sudoeste Paranaense, Vale do Iguaçu, Vale do Ivaí e Vale do Ribeira.

tradicionais e povos indígenas, ampliação da participação da sociedade civil na gestão do desenvolvimento e reconhecimento do meio rural como espaço de possibilidades e construção de identidade. Desse modo, a estratégia de desenvolvimento territorial buscava resultados que pressupunham a combinação das quatro dimensões do desenvolvimento sustentável (SDT, 2005): **i) Econômica**: capacidade de potencializar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas, integrando redes de pequenas empresas, favorecendo as iniciativas de agricultura familiar, além de atividades não agrícolas, produção de alimentos, matérias primas e serviços; **ii) Sociocultural**: sustenta-se na ampliação de acesso a direitos e equidade social, através da intensa participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores, à cultura do território, o respeito pela diversidade e a construção do diálogo entre as diferentes identidades dos sujeitos do campo no nosso País; **iii) Político-institucional**: novas institucionalidades que permitam a construção de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e o exercício da cidadania no desenvolvimento territorial; **iv) Ambiental**: compreende o meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade, enfatizando o conceito de gestão da base de recursos naturais.

A coordenação da estratégia de desenvolvimento territorial foi atribuída aos Colegiados de Desenvolvimento Territorial². A Resolução nº 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, de 16 de fevereiro de 2005, preconiza que as institucionalidades territoriais devem construir espaços nos quais “a gestão social do desenvolvimento territorial deve ser concretizada por meio de espaços de debate e concertação, com transparência e participação”. Na perspectiva colocada pela SDT a constituição e sustentabilidade dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial como um espaço de Gestão Social, dependem fundamentalmente da capacidade de ação e influência, por meio da participação protagonista, dos diversos atores sociais nos processos de formulação, gestão, acompanhamento e avaliação de políticas públicas.

Os Colegiados Territoriais têm entre as suas atribuições à definição, a orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação de iniciativas e políticas públicas para o desenvolvimento rural do território. Com estas responsabilidades atribuídas ao colegiado era necessária a contratação de um profissional para prestar assessoria ao seu trabalho. Foi, logo após a criação do PRONAT, que é inserido então o Território do Vale do Ribeira - PR, nas ações de desenvolvimento territorial em 2003, considerando a estrutura já

² Com a finalização da política os Colegiados Territoriais praticamente não têm mais nenhuma função. Estão desarticulados e sem assessoria para organizar seus trabalhos.

existente de organizações da agricultura familiar para a formação do colegiado territorial, que seria o responsável pela coordenação das ações no território. É no Vale do Ribeira que será realizada a presente pesquisa. A partir de 2005 a SDT, por meio de repasse de recursos para entidades parceiras, contrata os articuladores territoriais que tinham as seguintes atribuições³:

1. A função de assessorar metodológica, técnica e operacionalmente o Colegiado Territorial, fazendo o acompanhamento das ações definidas pelo colegiado;
2. A necessidade de contar com experiências em metodologias participativas; capacidade para facilitar reuniões, encontros, e elaborar projetos; capacidade de refletir e ser propositivo; conhecimento do processo de desenvolvimento territorial; conhecimento da realidade social, política, histórica, produtiva e ambiental do território, respeito à dinâmica dos atores locais, experiência e total compreensão sobre a importância do estabelecimento de diálogos e negociação com os diversos segmentos sociais e espaços governamentais e não governamentais de interesse para o desenvolvimento rural sustentável;
3. Acompanhar os processos de sensibilização e mobilização, de apoio à articulação de parcerias territoriais, de formação de agentes de desenvolvimento, de geração de dados e informações territoriais, de sistematização de atividades; do processo de planejamento e elaboração de projetos; da implementação de ações e projetos entre outras atividades técnicas demandadas pelo Colegiado;
4. As suas atribuições tinham que ser definidas em estreita relação e diálogo com os membros do colegiado.

Em 2014 com a criação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs), numa parceria entre o MDA e o CNPq⁴, estas atividades e outras consideradas importantes para o desenvolvimento dos Territórios da Cidadania foram divididas entre as novas assessorias criadas para estes territórios (MDA, 2015): a) Assessor Territorial de Gestão Social (ATGS), responsável pelo processo de articulação do território; b) Assessor Territorial de Gênero (ATGe), responsável pela mobilização e participação das mulheres rurais nos colegiados territoriais; e c) Assessor Territorial de Inclusão Produtiva (ATIP), responsável

³ Eram procedimentos internos da SDT. Não existem documentos disponíveis ao público. Os repasses eram realizados por meio de convênios com entidades “parceiras” da SDT. Estas entidades são organizações que atuam com a agricultura familiar nos territórios do estado. O convênio era a forma possível para a contratação destes serviços pelas entidades.

⁴ Chamada CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial.

pelas ações de inclusão produtiva no território.

É neste contexto do PRONAT e PTC que o Articulador Territorial ou Assessor Territorial tinha que desenvolver as atividades de assessoria aos colegiados. Deste modo, era preciso condições adequadas (estrutura física, com computadores e serviços de telefonia e internet, veículo e recursos financeiros para pagamento dos serviços realizados e para as demais atividades de custeio do colegiado, como reuniões, encontros e outros eventos necessários, planejamento anual das atividades do colegiado elaborada, plano de trabalho do assessor elaborado e Plano Territorial elaborado e sendo utilizado para o planejamento) para o desenvolvimento deste trabalho de grande importância para o desenvolvimento do território. Estas condições estavam disponíveis no território? Entre os pressupostos para a presente pesquisa elencamos: a) O colegiado não dispõe de estrutura de apoio suficiente para realizar suas atividades na gestão das políticas públicas⁵; b) As ações⁶ para a gestão social, realizadas pelo colegiado (Fórum de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Ribeira), eram definidas pela coordenação dos programas em Brasília e somente realizadas pelo colegiado; c) Existe um conjunto de responsabilidades atribuídas ao colegiado sendo que estes não são institucionalizados⁷ e não tem a prerrogativa de, por exemplo, fazer a gestão de recursos nem mesmo fazer o monitoramento e avaliação da utilização dos mesmos, sendo esta atribuição de responsabilidade dos gestores públicos, isto em termos de formalidade do processo; d) A contratação dos articuladores era realizada por entidades conveniadas (com exceção da UEPG/CNPq), sendo que as atividades a serem desenvolvidas por estes estavam descritas no PT (Plano de Trabalho) e no PAT (Projeto de Atividades).

Neste sentido, o **objetivo geral** consiste em **Compreender o trabalho de assessoria desenvolvido pelo Articulador Territorial ao Colegiado do Território Vale do Ribeira - PR**. Para atingir tal objetivo, os seguintes **objetivos específicos** foram elencados: a) Verificar se a forma de contratação do articulador criava impedimentos para a realização do trabalho; b) Avaliar se as condições de infraestrutura do colegiado estavam adequadas para a realização do

⁵ Em 2007 a SDT disponibilizou recursos para os colegiados estruturarem suas sedes, como aquisição de mobiliário, equipamentos de escritório e informática bem como um veículo para a assessoria territorial. Porém, o município proponente do projeto na época não fez a liberação do veículo e não realizou as demais aquisições para montagem do escritório.

⁶ Todo ano a SDT realizava uma avaliação do planejamento anual e elaborava o planejamento para o ano seguinte. Neste planejamento anual estavam presentes as atividades a serem realizadas a nível nacional, nos estados e nos territórios. Este processo acontecia em Brasília com a presença dos Delegados Federais do MDA, dos articuladores estaduais, dos articuladores regionais e da equipe interna da SDT. Assim, estas atividades depois chegavam aos territórios pelo articulador estadual repassando estas ao articulador territorial. Ou seja, o articulador territorial, que de fato iria realizar muitas das ações, era o último a tomar conhecimento, pois o mesmo não participava do planejamento.

⁷ Constituídos formalmente enquanto pessoa jurídica.

trabalho; c) Avaliar se a descrição das atividades a serem desenvolvidas pelo articulador estava adequada e de acordo com as demandas do colegiado.

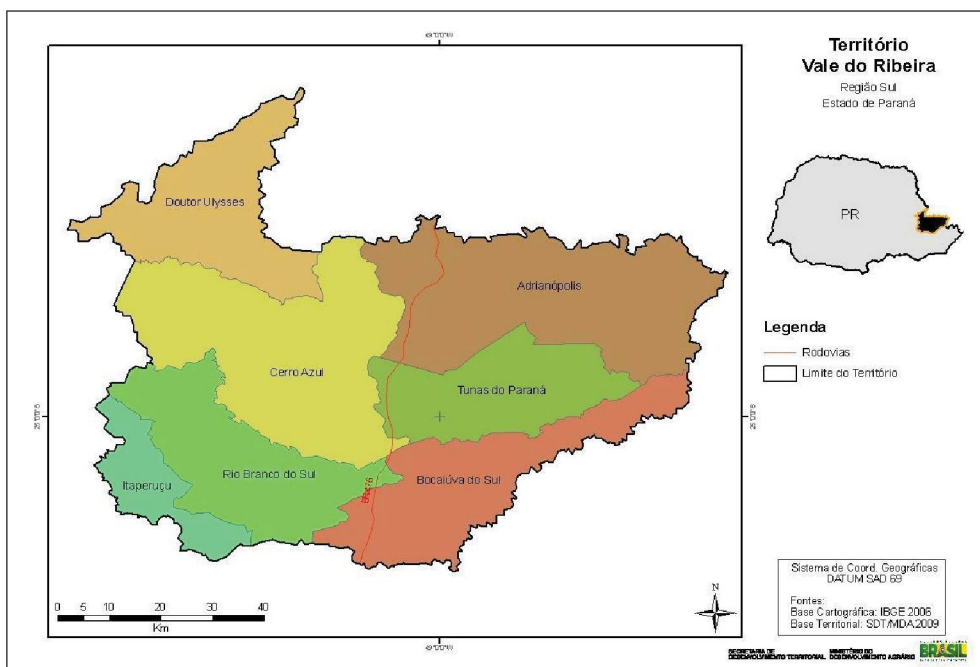
2 CONTEXTUALIZAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO VALE DO RIBEIRA - PR

2.1 LOCALIZAÇÃO

O território Vale do Ribeira - PR localiza-se no Primeiro Planalto Paranaense conhecido como porção nordeste do Estado do Paraná, abrangendo uma área de 6.093,54 km². É delimitado ao norte com o estado de São Paulo, ao sul e sudoeste com demais municípios integrantes da Região Metropolitana de Curitiba (da qual faz parte), e a oeste faz divisa com o município de Ponta Grossa (Figura 1).

O território do Vale da Ribeira está localizado na Bacia Hidrográfica Ribeira do Iguape e no Complexo Estuarino Lagunar de Iguape-Cananéia-Paranaguá, abrangendo as regiões sudeste do Estado de São Paulo e leste do Estado do Paraná. A Bacia hidrográfica do Vale do Ribeira possui área de 2.830.666 ha, sendo 1.119.133 ha no Paraná e 1.711.533 ha em São Paulo, correspondendo a, respectivamente, 39,5% e 60,5% em relação à área total da Bacia (IPARDES, 2007). A comunicação rodoviária entre o Território e Curitiba, acontece por duas rodovias - PR 092 trecho Curitiba - Cerro Azul e a BR 476 Curitiba - Adrianópolis, também servindo de comunicação entre o território e o estado de São Paulo (IPARDES, 2007).

FIGURA 1 - LOCALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DO VALE DO RIBEIRA - PR



FONTE: MDA, 2015.

O território do Vale do Ribeira é constituído por sete municípios: Adrianópolis, Bocaiúva do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Itaperuçu, Rio Branco do Sul e Tunas do Paraná, e contava com uma população de 100.821 habitantes em 2010 (IBGE, 2010), sendo 57,3% população urbana, e 42,7% rural (Tabela 1).

Existem no território duas unidades de conservação estaduais, o Parque Estadual das Lauráceas, que se estende por 27.524,33 ha (4,5%) dos municípios de Adrianópolis, Tunas do Paraná e Bocaiúva do Sul; e o Parque Estadual de Campinhos, cobrindo 208,12 ha (0,03%), dos municípios de Cerro Azul e Tunas do Paraná.

TABELA 1 - POPULAÇÃO POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO, GRAU DE URBANIZAÇÃO E DENSIDADE DEMOGRÁFICA, SEGUNDO MUNICÍPIOS DO VALE DO RIBEIRA - PR - 2010

Município	Área (km²)	População			Grau de Urbanização (%)	Densidade (Hab./km²)
		Total	Urbana	Rural		
Adrianópolis	1.349,4	6.376	2.060	4.316	32,3	4,7
Bocaiúva do Sul	826,3	10.987	5.128	5.859	46,7	13,3
Cerro Azul	1.341,2	16.938	4.808	12.130	28,4	12,6
Doutor Ulysses	781,5	5.727	929	4.798	16,2	7,3
Itaperuçu	314,4	23.887	19.956	3.931	83,5	76,0
Rio Branco do Sul	812,3	30.650	22.045	8.605	71,9	37,7
Tunas do Paraná	668,5	6.256	2.792	3.464	44,6	9,4
Total	6.093,6	100.821	57.718	43.103	57,2	16,5

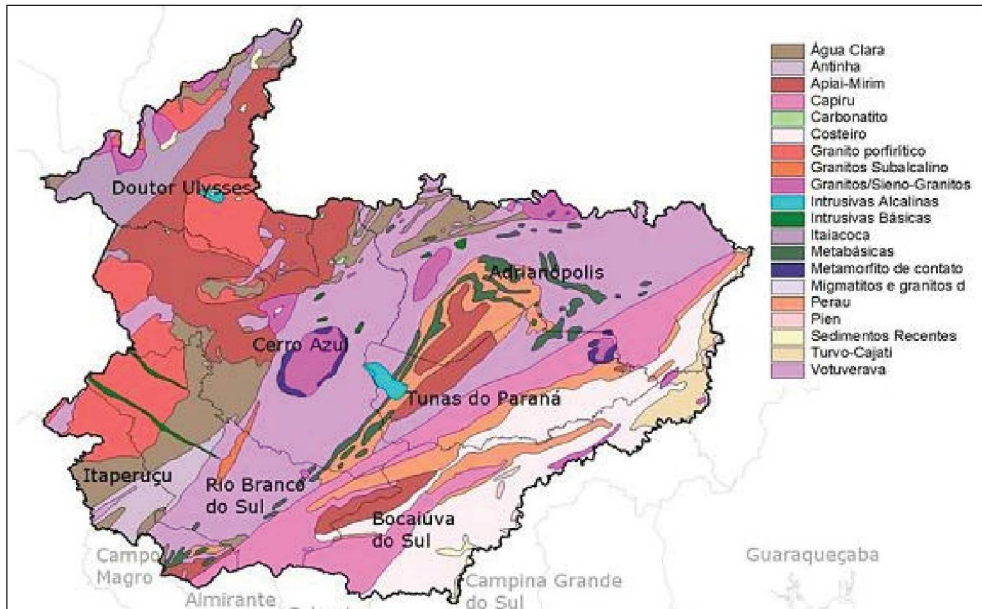
Fonte: IBGE, 2010.

2.2 ASPECTOS FÍSICO-AMBIENTAIS

A geologia do território Ribeira é caracterizada pela predominância da Formação Votuverava, com 27,2% da região abrangendo uma faixa de nordeste a sudoeste, contendo sericita, calcários, quartzos e mármores calcíticos, da idade do Proterozóico Superior, assim como a Formação Capiu, com 10% concentrando-se a leste da região formada por cloritabiotita-quartzo, quartzitos e mármores (Figura 2).

A Formação Apiaí-Mirim, com 13,3%, ocorre na porção noroeste, contendo granito-gnaisses, xistos feldspáticos e quartzitos. Água-Clara ocorre em pequenas áreas ao norte e oeste da região, com 7,9%, contendo calcoxisto, mármore e calcofilitos, e a Formação Pearu, com 6,87%, ocorre na parte leste e nordeste, contendo quartzitos finos, xistos e mármores, sendo que as três últimas formações são da idade do Proterozóico Médio. As formações restantes somam 34,80% do território (IPARDES, 2007).

FIGURA 2 - GEOLOGIA DO VALE DO RIBEIRA - PR



FONTE: MINEROPAR, elaboração IPARDES, 2007.

Originalmente, o território contava com predominância do bioma de Floresta Ombrófila Mista (Floresta de Araucária), ocupando 56,4% de todo território. Esse bioma aparecia concentrado nas porções noroeste e sul, ao contrário da Floresta Ombrófila Densa (43,4%), que ocorria preferencialmente na porção norte, conforme pode ser observado na Figura 3. Os Campos Naturais (0,4%) eram mais representativos na parte sul (IPARDES, 2007).

FIGURA 3 - REGIÕES FITOGEOGRÁFICAS DO VALE DO RIBEIRA - PR

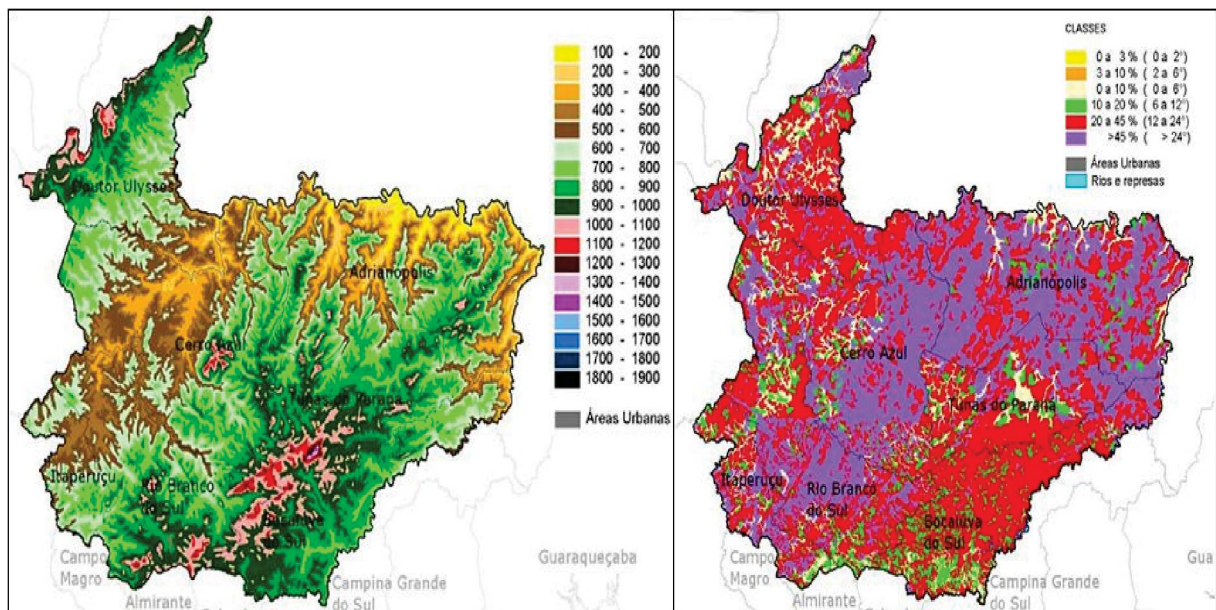


FONTE: IPARDES, elaboração IPARDES, 2007.

Quanto à hipsometria, as altitudes mais baixas verificadas no território (entre 30m e 400m) estão concentradas na parte norte da região e se estendem em direção a oeste, enquanto as altitudes acima de 1.000m encontram-se mais ao sul da região e em pequena área ao noroeste. As faixas de 500m a 900m representam 77% (Figura 4) (IPARDES, 2007).

A classe de declividade predominante está entre 20% e 45%, ocorrendo em 44,2% de todo território e concentrando-se nas porções noroeste e sul. A classe com intervalo maior que 45% de declividade, responde por 41,1% da área total, e está mais ao centro do território. As classes entre 0% e 10% e entre 10% e 20% representam 14,5% e estão dispersas por todo o território (Figura 4), (IPARDES, 2007).

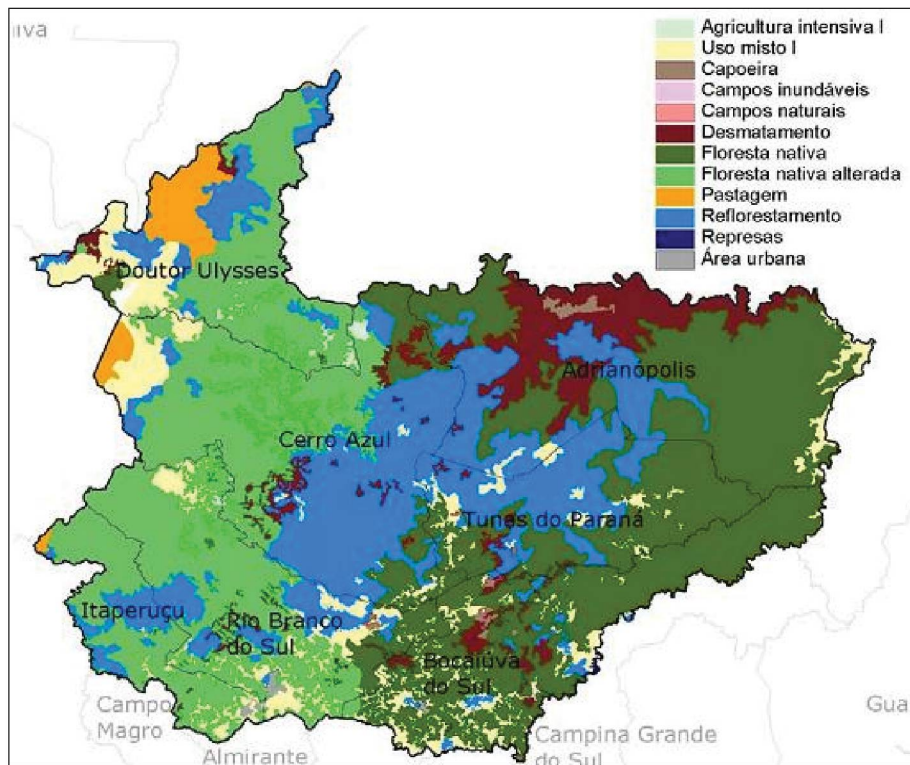
FIGURA 4 - HIPSOMETRIA DO VALE DO RIBEIRA - PR



FONTE: IPARDES, elaboração IPARDES, 2007.

Foram realizados pelo IPARDES 2 levantamentos de uso do solo. Em 1980 a partir de fotografias aéreas, verificou-se que prevaleciam no território as capoeiras (40,4%), agricultura (23,8%), matas (22,6%), reflorestamento (11%), pastagens e campo natural (3,1%), que estavam dispersos por todo o território (IPARDES, 2007). Já no levantamento realizado entre 2001 e 2002, a partir de imagens do Land Remote Sensing Satellite (LANDSAT), predominavam no território as áreas com floresta nativa (29,3%), floresta nativa alterada (25,7%) e reflorestamento (22,3%). Todas as outras unidades juntas não ultrapassavam os 20% como mostra a figura 5 (IPARDES, 2007).

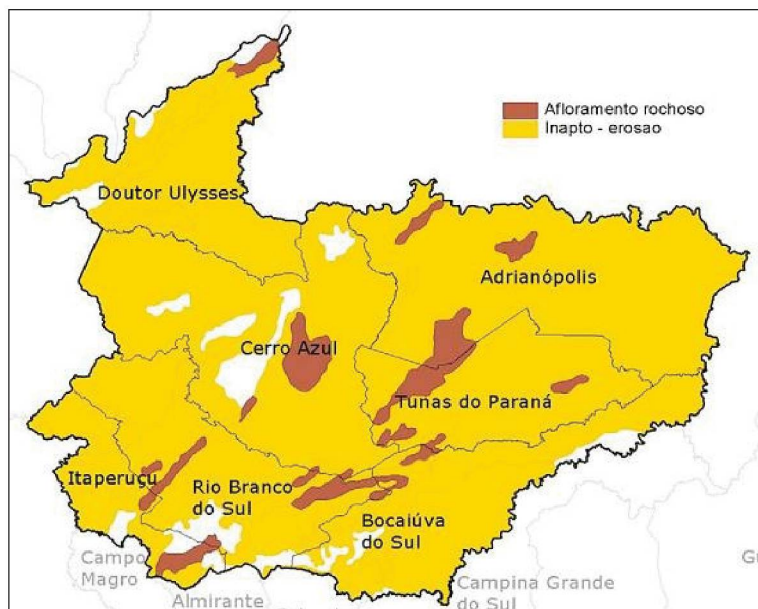
FIGURA 5 - USO DO SOLO NO VALE DO RIBEIRA - PR



FONTE: IPARDES, elaboração IPARDES, 2007.

O território do Vale do Ribeira apresenta 94,3% de seus solos com potencialidade à degradação, devido à alta probabilidade de riscos de erosão, e 5,7% possuem afloramento rochoso (figura 6) (IPARDES, 2007).

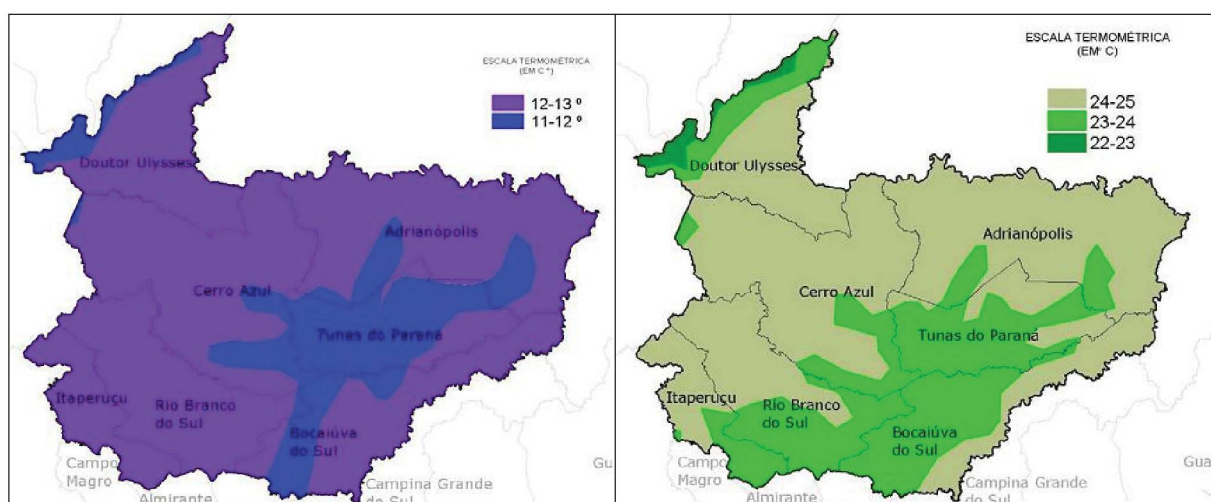
FIGURA 6 - ÁREAS COM POTENCIAL DE DEGRADAÇÃO DE SOLOS DO VALE DO RIBEIRA - PR



FONTE: IPARDES, elaboração IPARDES, 2007.

As temperaturas mínimas predominantes no território ocorrem em duas classes: 12°C a 13°C (79,9%) e 11°C a 12°C (20,1%) (Figura 7). Quanto às temperaturas máximas, o território apresenta um intervalo entre 22°C e 25°C, sendo que o intervalo entre 22°C e 23°C ocorre apenas no extremo noroeste, com 1,4%. O intervalo entre 24°C e 25°C predomina em 65,16% do território, e as temperaturas, entre 23°C e 24°C, em 33,5% (Figura 7) (IPARDES, 2007).

FIGURA 7 - MÉDIA ANUAL DAS TEMPERATURAS MÁXIMAS E MÍNIMAS DO VALE DO RIBEIRA - PR



FONTE: IAPAR, elaboração IPARDES, 2007.

2.3 ASPECTOS HISTÓRICOS

A ocupação do Estado do Paraná tem início no século XVII, junto com o ciclo do ouro, quando na ocasião os exploradores portugueses instalaram os primeiros povoadamentos no litoral e no primeiro planalto do Estado. O território Vale do Ribeira situa-se nesta região, sendo, portanto, parte das primeiras ocupações do estado.

Com a chegada destes colonizadores, teve início um movimento de ocupação que, vindo do litoral, direcionou-se para o sul, subindo as corredeiras dos Rios Ribeira e Açungui e campos de Curitiba. A região onde hoje se localiza o território teve contínua e progressiva atividade de mineração. No final do século XVIII, a economia da região encontrava-se estagnada com o esgotamento da mineração dos aluviões no Alto Ribeira, situação esta, que perduraria até o início do século XIX (SDT, 2007).

Neste ínterim, os primeiros mineradores povoadores da região tornaram-se sedentários e se transformaram em criadores de gado e de animais de carga, impulsionados

pela possibilidade de abastecerem, de carne (suínos) e animais de carga, as minerações mais para o interior do país. Com este comércio, as comunidades encontrariam um meio de se integrar na estruturação econômica brasileira. Porém aos poucos, tal opção acentuou o processo de isolamento do Vale do Ribeira, levando estas populações a se especializarem na atividade de “subsistência”. Situado numa área de Mata Atlântica, o Vale do Ribeira foi à segunda colônia do Paraná (Colônia Açungui) e mantém características culturais e históricas próprias que precisam ser entendidas e preservadas (IDESC, 2006).

A ocupação do Vale do Ribeira passou por diferentes processos, principalmente no que diz respeito a evolução e diferenciação dos sistemas agrários, o que conforme Bianchini (2010), ajudaram a formatar o que hoje conhecemos como o Vale do Ribeira - PR. A evolução destes sistemas, importantes na ocupação do Vale do Ribeira, começa no a) Período Indígena até 1650; b) do Período da Mineração do Ouro - de 1650 A 1750; c) do Período da Pecuária Extensiva - de 1690 A 1880; d) do Período da Extração da Erva-mate - de 1730 a 1930; e) do Período da Imigração Europeia - de 1850 A 1930; f) do Ciclo da Madeira - 1918 A 1980; g) da Colonização à Ocupação e Consolidação das Bases da Agricultura Regional - 1940 a 1970; h) do Período da Modernização Conservadora da Agricultura aos Programas de Desenvolvimento Rural - de 1970 aos tempos atuais.

É a partir dos anos 1970, que o Governo do Paraná busca um processo de articulação das ações de desenvolvimento econômico, do combate à pobreza e a conservação dos solos e da água, e encontra dificuldades na sua ação para alcançar as dimensões do desenvolvimento no Vale do Ribeira - PR. Sem um impacto direto destes programas, onde o crédito, a pesquisa e assistência técnica e o cooperativismo com um conjunto de políticas públicas mudaram a agricultura no Paraná, o Território do Vale do Ribeira terá a partir dos anos 1970 um conjunto de ações de Programas Governamentais com ênfase na agricultura da região. A partir de pesquisas de historiadores: MARTINS (1995), WACHOWICS (1998), STECA e FLORES (2002), WITHER (2001), de teses e trabalhos desenvolvidos no MADE: DAROLT et al. (1997) , ALMEIDA et al. (2001) e QUEIROGA (2006), e de um conjunto de relatórios do IPARDES sobre avaliações dos Programas de Desenvolvimento entre eles o PRODELAR (Programa Integrado de Desenvolvimento do Litoral e Alto Ribeira) em 1976, o PRÓ-RIBEIRA (Programa de Apoio à População Carente do Alto Ribeira) em 1980, o PRÓ-RURAL (Projeto Integrado de Apoio ao Pequeno Produtor Rural), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID de 1981 a 1986, o PARANÁ RURAL de 1986 a 1997, com apoio do Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, e o PARANÁ 12 Meses, executado pelo Governo do Estado entre janeiro de 1998 e abril de 2006,

também com apoio BIRD, é possível entender a evolução destes sistemas e do desenvolvimento no Vale do Ribeira - PR (BIANCHINI, 2010).

Em 2003⁸ o Vale do Ribeira - PR foi selecionado pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CEDRAF) como um território para ingressar no PRONAT (Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais). Em 2008 é incluído no PTC (Programa Territórios da Cidadania). O principal objetivo destes programas era a gestão social das políticas públicas, se constituindo um Conselho Territorial para coordenação destes no território. Ambos os Programas eram coordenados pela SDT⁹ e serão abordados em destaque (SDT, 2005; MDA, 2009).

⁸ Disponível em <http://www.emater.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=242>

⁹ Com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e a criação da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) a SDT se transformou na Subsecretaria de Desenvolvimento Rural - SDR, que assumiu as funções da SDT. Em 2019 a SEAD foi extinta e sua estrutura incorporada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sendo criada então a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo - SAF/MAPA. Não existe mais nenhuma ação nos territórios neste momento sendo realizada pelo MAPA.

3 METODOLOGIA

A metodologia proposta procurou na teoria histórico-cultural elementos de base para a construção das ferramentas e dos métodos de concepção do problema, coleta e tratamento de dados e informações. Assim, buscou-se na metodologia da clínica da atividade, proposta por Clot (2007), a ferramenta para o desenvolvimento da pesquisa.

Nas intervenções em clínica da atividade, o caminho – método – é o resultado de uma construção conjunta com aqueles que fazem a demanda de uma transformação em seu meio de trabalho. Tal caminho metodológico é efetivado na medida em que os sujeitos se dedicam nas atividades de análise de sua situação no ambiente de trabalho. Então a ideia é de que se avaliem as perspectivas do trabalho em movimento, o trabalho acontecendo no dia a dia dos trabalhadores, ou seja, é um processo em que ele mesmo vai encontrar as soluções, vai encontrar onde é que estão os limites, onde estão os impedimentos. O caminho proposto visa à revitalização da atividade dos trabalhadores, bem como a produção de conhecimento sobre esse processo. A clínica da atividade, proposta por Clot busca produzir um deslocamento do trabalhador do lugar de quem cumpre tarefas, com um grau maior ou menor de automatismo, para o lugar de quem analisa os processos de trabalho. Para Clot (2008), a ação coletiva dos profissionais viabiliza o transformar para conhecer, e não somente o conhecer para transformar, na medida em que busca transformar e conhecer os vetores dessa atividade de forma a criar estratégias para a construção de metodologias de análise do trabalho.

Assim, considerando-se que estes processos de desenvolvimentos de meios de ação não são diretamente observáveis, utilizam-se métodos indiretos de análise. A análise se faz a partir de marcas do trabalho, que podem ser falas e/ou imagens registradas em áudio, vídeo, fotografias ou outros modos de registro que vierem a ser propostos (SOUTO, LIMA & OSÓRIO, 2015).

Para a pesquisa foram realizadas entrevistas com gravação de som e imagem com os articuladores territoriais (os atuantes na época das entrevistas e os que atuaram como articulador anteriormente), com o Delegado Federal do Desenvolvimento Agrário no Paraná¹⁰, com a Gerente Regional da Emater para o Vale do Ribeira, com o ex-secretário da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que foi um dos idealizadores da estratégia de desenvolvimento territorial, com o ex-secretário do PRONAF no Paraná, que colaborou até 2010 no trabalho de desenvolvimento no estado.

¹⁰ As DFDAs foram extintas juntas com a SEAD. Hoje toda a estrutura da SEAD, que era MDA, foi incorporada pelo MAPA.

Foi realizado também um levantamento dos documentos do colegiado, com análise das informações pertinentes ao trabalho. Entre os documentos, que estavam depositados no escritório local do EMATER em Rio Branco do Sul, foram analisadas as atas de reuniões, propostas de projetos, planos de trabalho e outros documentos relevantes para a pesquisa.

Do CEDRAF foram analisadas as atas de reuniões - ordinárias e extraordinárias, as atas da Câmara Técnica de Desenvolvimento Territorial, normativas acerca do Desenvolvimento Territorial no Paraná, projetos aprovados pelo CEDRAF para o território e demais documentos importantes para a pesquisa.

Na Delegacia do Desenvolvimento Agrário no Paraná - DFDA-PR foram analisados comunicações internas da DFDA, memorandos da DFDA recebidos/enviados de e para a SDT Ofícios recebidos/enviados de e para o CEDRAF, documentos internos com informações sobre ações, projetos e programas do MDA e relativos ao Desenvolvimento Territorial, projetos aprovados pela DFDA, atas das reuniões do Grupo de Trabalho do PROINF para análise dos projetos territoriais, entre outros documentos importantes para a pesquisa.

Foram utilizados também para a análise documentos internos da SDT, como Planejamento Anual da SDT, memorandos internos, comunicados enviados as Delegacias Federais, comunicações enviadas aos articuladores estaduais, informações sobre projetos aprovados para o Paraná e para o Vale do Ribeira, entre outros documentos considerados importantes para a pesquisa.

Nesta pesquisa documental procurou se observar, primeiramente, se existiam informações sobre o território Vale do Ribeira - PR. Uma vez que estas informações estavam presentes, que tipo de informação estava disponível, como por exemplo: projetos do PROINF aprovados para o Vale do Ribeira. Assim, todo e qualquer documento com algum tipo de informação sobre o território foi analisado. Num segundo momento, o levantamento buscou informações sobre a articulação territorial, como, por exemplo: planos de trabalho das entidades conveniadas para contratação de articuladores e qual a situação deste naquele momento, projetos territoriais e situação atual dos mesmos, material orientador para o desenvolvimento do trabalho dos articuladores, para prestação de contas de projetos. Ainda neste caso uma análise importante foi sobre as ações de capacitação dos articuladores realizada pela SDT - quais as ações da Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano (CGDH) da SDT foram realizadas para a capacitação dos articuladores territoriais e a qualificação das atividades desenvolvidas nos territórios, por exemplo.

As entrevistas com os articuladores foram realizadas em Rio Branco do Sul, na casa do articulador ATGS. As entrevistas com os demais foram realizadas em Curitiba, no

EMATER e na DFDA-PR. A coleta de documentos do colegiado foi realizada no escritório do EMATER de Bocaiúva do Sul, onde estavam guardados os documentos do colegiado, no CEDRAF Paraná, que fica junto a Secretaria Estadual da Agricultura e do Abastecimento - SEAB Paraná e na DFDA-PR. Os documentos da SDT foram analisados na sede do MDA em Brasília. Ainda foram utilizados documentos de trabalho do pesquisador, já que este foi articulador estadual de agosto de 2007 até março de 2015. As entrevistas foram gravadas em vídeo e depois transcritas. As entrevistas realizadas com o delegado do MDA, da gerente regional, ex-secretário da SAF e o ex-secretário do PRONAF serviram para orientar o trabalho de pesquisa sobre o processo de articulação no Vale. Estes geraram também informações necessárias ao entendimento sobre a constituição da SDT e a criação dos programas de desenvolvimento territorial a partir de 2003, bem como se dava a contratação destes articuladores em cada território e, de que modo isto poderia afetar o trabalho por estes desenvolvido. Nas entrevistas com os articuladores, além de identificar a estratégia por eles adotada para o desenvolvimento do trabalho, buscou-se também identificar pontos que fossem relativos aos impedimentos para a realização do trabalho de articulação.

Na tabela a seguir são descritas as etapas realizadas na produção de dados e coleta das informações. São apresentadas também as datas – períodos – da realização de cada etapa.

TABELA 2 - ETAPAS DE PRODUÇÃO DAS INFORMAÇÕES E ANÁLISE DE DADOS

Etapa	Data/Período	Tarefas realizadas
1	01/08/2015 a 30/04/2016	a) Coleta e análise de documentos do colegiado e dos articuladores (ATGS, ATIP e ATGe) b) Coleta e análise de documentos da DFDA-PR c) Coleta e análise de documentos do CEDRAF d) Coleta e análise de documentos da SDT e) Coleta e análise de documentos do articulador estadual
2	06/08/2015	Entrevista com o Delegado do MDA
3	06/08/2015	Entrevista com o Ex-secretário da SAF/MDA
4	07/08/2015	Entrevista com o Ex-secretário do PRONAF
5	12/08/2015	Entrevista com a Gerente Regional do EMATER
6	15/08/2015	Entrevista com o Articulador (ATGS)
7	14/10/2015	Entrevistas com todos os articuladores do Vale do Ribeira - PR
8	07/11/2015	Entrevista com o Articulador (ATGS)
9	23/04/2016	Entrevista com o Articulador (ATGS)
10	06/08/2015 a 30/04/2016	Transcrição das entrevistas
11	01/05/2016 a 01/08/2016	Análise e discussão dos dados

FONTE: O autor (2019).

Na Análise Documental tomou-se o cuidado de comparar os documentos em guarda do território (físicos e digitais), com os documentos na DFDA-PR, na SDT em Brasília e sob a responsabilidade do articulador estadual. Isto foi necessário, pois nem sempre os documentos finais, por exemplo, de projetos voltavam para o colegiado, sendo estes disponíveis somente para a SDT ou a DFDA-PR. Muitas vezes a SDT realizava ajustes de projetos com os proponentes e o novo documento não era disponibilizado ao colegiado.

4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

4.1 A TEORIA DA ATIVIDADE

Para entender o que é o trabalho de assessoria que era desenvolvido pelo Articulador Territorial é necessário compreender o desenvolvimento enquanto a capacidade das pessoas de atuarem no mundo (FRIEDRICH, 2012), ou seja, a relação das pessoas com elas mesmas (consigo), com as outras e com o meio no qual estão inseridas. Um dos principais autores, que contribuiu na compreensão do desenvolvimento humano a partir das relações psicológicas do indivíduo com o seu meio é Lev Sémionovitch Vigotski (1896-1934) conforme destaca Friedrich (2012). Logo, é fundamental a compreensão de como a noção de desenvolvimento pode ser utilizada nas análises da ampliação das capacidades humanas de atuação em si mesmo, nos outros e no meio em que está inserida. Essa corrente de pensamento iniciada por Vigotski, no âmbito da psicologia e nas ciências da educação, é conhecida como teoria histórico-cultural (FRIEDRICH, 2012, p. 13). Vigotski é da primeira geração de teóricos que iniciam o desenvolvimento da Teoria da Atividade e a apresenta como sendo “[...] um produto de remanejamento e da extensão das ideias vigotskianas originais sobre a formação social da mente, realizados por A. N. Leontiev (1978) e colegas, que haviam trabalhado como membros do grupo de Vygotsky em Moscou [...]” (DANIELS, 2011, p. 161).

Para Daniels (2011, p. 164) existem diferentes interpretações sobre os escritos de Vigotski. Engeström e P. Hakkarainen (citado por Daniels, 2011, p. 164) sugerem que existe uma nítida diferença entre as interpretações do ocidente (comumente chamadas de Cultural Historical Activity Theory [CHAT] [Teoria da Atividade Cultural Histórica], como em Cole [1996]) e a abordagem russa da atividade: “A CHAT ocidental e a abordagem russa da atividade têm funções diferentes. A primeira define a atividade mais como um objeto de estudo e manejo científicos e a segunda como um princípio explanatório. Essas abordagens visam solucionar problemas diferentes” (P. HAKKARAINEN, 2004, p. 10, *apud* DANIELS, 2011, p. 164). O autor deixa claro esta questão quando afirma que:

...há indubitáveis tensões entre as contribuições para o desenvolvimento da teoria da atividade por ocasião de seu começo, em sua migração para o Ocidente e em seu desenvolvimento subsequente na Rússia. Essas são questões importantes que deveriam ser compreendidas e reconhecidas, mas não autorizadas a desviar a atenção da contribuição fundamental à ciência social que está sendo efetuada por esse campo (DANIELS, 2011, p. 164).

Daniels ainda afirma que na mão dos ideólogos da era stalinista, parecia como se o que restara da Psicologia Russa se tornaria uma teoria da determinação em vez de uma teoria da mediação. Felizmente, a essência das ideias de Vigotski sobre mediação sobreviveu, mesmo que tivessem que ser manejadas, às vezes, em segredo. Para Cole (citado por DANIELS, 2011, p. 165) “A tese central da escola cultura-histórica russa é que a estrutura e o desenvolvimento de processos psicológicos humanos surgem através da atividade prática culturalmente mediada, historicamente desenvolvida”.

Para Vigotski, é necessário um método que possa produzir a correspondência entre o conhecimento e a realidade. Para tanto ele distingue dois grupos de métodos – direto e indireto. O primeiro, o método direto, dominou a psicologia de sua época e, principalmente a psicologia do homem normal e o behaviorismo. O segundo grupo de métodos, o método indireto, é discutido por Vigotski, de um lado, a partir das ciências da natureza e, de outro, das ciências históricas (FRIEDRICH, 2012, P. 41).

Com o método direto, apenas é possível estudar o que nos é dado pela experiência imediata, porém, determinados domínios da psicologia não podem ser investigados com o método direto. A psicologia necessita então de um método indireto, ou seja, um método que não se baseie na percepção sensorial. Os aportes dessa perspectiva contribuem na compreensão da relação da pessoa com o seu meio, seja o meio físico (material), artefatos materiais presentes no mundo, ou com o meio cultural (imaterial), representados por valores, signos e hábitos (FRIEDRICH, 2012).

Assim Vigotski propõe que o conceito de base da psicologia deve ser o psiquismo, em substituição aos conceitos de consciência e de comportamento estudados pelos métodos diretos. Para ele, o psiquismo pode ser comparado a um instrumento que isola, separa, abstrai, faz escolhas dos fatos da realidade. O autor postula que, mesmo que nossos sentidos nos deem acesso ao mundo prioritariamente na forma de segmentos, eles nos fazem ver, de modo mais preciso, prioritariamente, as partes da realidade que são importantes para nós. Não vemos tudo, não sentimos tudo, nossa consciência não se dá conta de tudo (FRIEDRICH, 2012, pp. 47/48). É o órgão que escolhe “o filtro” que filtra o mundo e o transforma de um modo que seja possível agir (FRIEDRICH, 2012).

Filtro e funil para Vigotski são instrumentos que tem a função em comum de escolher, de selecionar, de deixar passar determinados elementos da realidade e de reter outros. O psiquismo não representa o mundo, mas, metaforicamente falando, ele “trabalha o mundo” (FRIEDRICH, 2012, p.49).

O psiquismo mediatiza a relação do sujeito com o mundo, assim a percepção e o

conhecimento do mundo são sempre trabalhados e o que se apresenta imediatamente ao pesquisador é apenas a parte selecionada, parte finita da série psíquica. Porém, para analisar um “instrumento” que funciona como filtro, não é suficiente conhecer os resultados da filtragem, o que “sai”; também é preciso saber o que foi filtrado, o que não passou e o que foi posto de lado, o que não foi selecionado (FRIEDRICH, 2012, p. 49). Portanto, o psiquismo só pode ser definido por meio de métodos indiretos de construção de hipóteses, de reconstrução e de interpretação dos traços da filtragem.

A noção de mediação se coloca no centro do processo de relação do interior com o exterior do indivíduo. Para essa perspectiva, a todo instante estamos realizando mediações entre o mundo externo e nossas concepções e normas interiorizadas, acumuladas e (re) significadas a partir das nossas experiências no mundo. A noção de mediação desenvolvida por Vigotski (DANIELS, 2011, p. 16) se torna central na sua teoria, pois é através da relação entre a pessoa e o mundo que somos capazes de transformá-lo, de modificarmos os objetos com os quais nos relacionamos. Para Vigotski: as ferramentas psicológicas, os signos e os artefatos físicos são a todo instante utilizados no desenvolvimento da atividade humana, que tem como principal objetivo modificar, trabalhar, moldar um objeto de acordo com nossas intencionalidades (VIGOTSKI *apud* DANIELS, 2011, p. 19).

A mediação, portanto, é central na ação humana. A partir das “ferramentas psicológicas” é que o indivíduo estabelece conexões entre as suas dimensões internas e externas. Tornam-se, portanto fundamentais na ação consciente da pessoa consigo mesmo ou com o seu meio. Cabe destacar, que as ferramentas psicológicas, ou instrumentos psicológicos como veremos mais adiante, são colocados em uso sobre um substrato da ação humana, que é a atividade.

Assim, como lembra Cole, a essência das ideias de Vigotski nos deixou como herança uma teoria da atividade no âmbito da qual a mediação é um conceito central, com isso eliminando a possibilidade de uma avaliação de determinismo “desajeitado”: A tese central da escola cultural-histórica russa é que a estrutura e o desenvolvimento de processos psicológicos humanos surgem através de atividade prática culturalmente mediada, historicamente desenvolvida” (COLE, 1996, p. 108 *apud* DANIELS, 2011).

O conceito vigotskiano no quadro da psicologia do trabalho é apresentado por Yves Clot (1999) na Clínica da Atividade: em cada atividade, há uma parte que ele chama de ação realizada e outra, que ele nomeia de ação real ou real da atividade.

Segundo Clot (2006), toda a atividade é dialógica, visto que, dentre uma série de atividades, há uma vencedora (efetivamente realizada), que retoma e antecipa muitas outras,

havendo, portanto, uma cadeia de atividades. Sendo assim, uma análise que privilegie somente as atividades realizadas não dá conta da complexidade que caracteriza o trabalho humano (CLOT, 2006). Por essa razão, o pesquisador necessita buscar metodologias que proporcionem acesso tanto à “atividade realizada”, ao “real da atividade”, o que exige que o sujeito pesquisado tenha um engajamento efetivo no desenvolvimento da pesquisa, em suas palavras:

O real da atividade é também aquilo que não se faz aquilo que não se pode fazer aquilo que se busca fazer sem conseguir – os fracassos – aquilo que se teria querido ou podido fazer, aquilo que se pensa ou se sonha poder fazer. É preciso acrescentar a isso – o que é um paradoxo frequente – aquilo que se faz para não fazer aquilo que se tem a fazer ou ainda aquilo que se faz sem querer fazer. Sem contar, aquilo que se tem de refazer. A atividade possui assim uma dimensão que uma abordagem demasiado cognitiva da consciência como representação do objeto, como intenção mental, priva de seus conflitos vitais (CLOT, 2007, p.116).

Para Engeström (1987, *apud* DANIELS, 2011, p. 167), a atividade é uma formação coletiva sistêmica que possui uma estrutura mediadora complexa. Um sistema de atividade produz ações e é realizado por meio de ações. Contudo, a atividade não pode se reduzir a ações. As ações são relativamente de curta duração e possuem um começo e um fim temporalmente nítidos. Os sistemas de atividades evoluem sobre períodos extensos de tempo sócio-histórico, frequentemente assumindo a forma de instituições e organizações. (DANIELS, 2011, p. 167).

Engeström (1999a e b, *apud* DANIELS, 2011, p. 169) explicou a genealogia de suas ferramentas conceituais desenvolvendo um esboço de três gerações de teoria da atividade. Esse desenvolvimento pode ser visto como um processo pelo qual a avaliação dada do cenário de desenvolvimento (VIGOTSKI, 1987a) é progressivamente realizada com destreza. Parte de uma concepção de mediação abstraída do contexto e, então, passa para a modelagem de uma única atividade num cenário articulado segundo as regras, a comunidade e a divisão do trabalho (DANIELS, 2011, p. 169). A terceira geração requer redes de atividades, e isto está frequentemente sendo desenvolvido no sentido de levar em consideração algumas das complexidades das barreiras que são criadas e transgredidas entre as múltiplas atividades da prática (DANIELS, 2011).

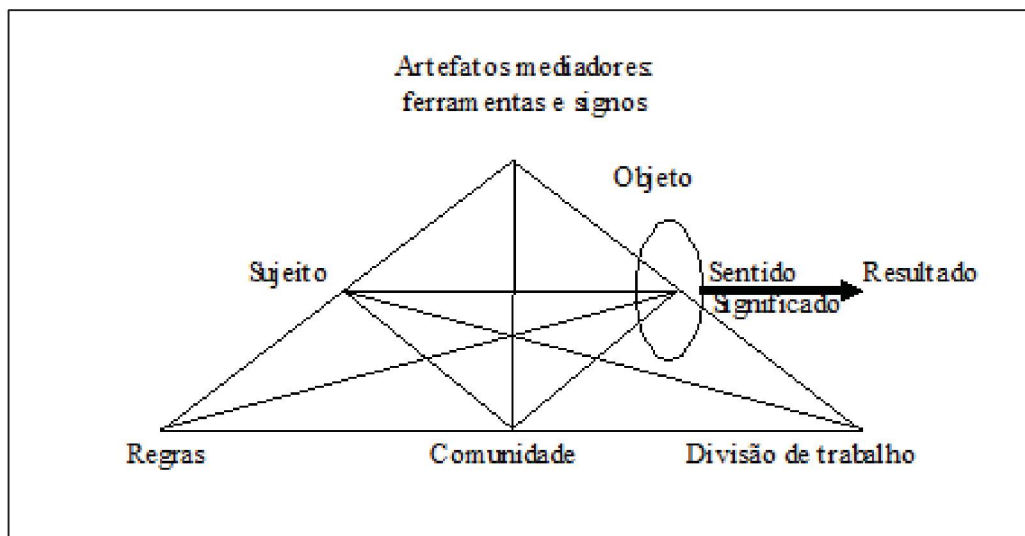
A primeira geração da teoria da atividade se aproveitou intensamente do conceito de mediação desenvolvido por Vigotski. Este, por sua vez, predicou sua noção de mediação com base no conceito trans-histórico de trabalho (ou “atividade”) de Marx (1976 [1883]), que

afirma: “Os elementos simples dos processos de trabalho são (i) atividade intencional, isto é, o próprio trabalho, (ii) o objeto sobre o qual este trabalho é executado e (iii) os instrumentos desse trabalho” (DANIELS, 2011, p. 169).

A segunda geração da teoria da atividade de Engeström (1999a) faz referência ao trabalho de Leontiev (1978). Neste Engeström (1999a) defende o estudo de ferramentas ou artefatos “como componentes do funcionamento humano, integrais e inseparáveis” e sustenta que o foco do estudo da mediação deveria ser na sua relação com os outros componentes de um sistema de atividade (DANIELS, 2011).

Um retrato de um sistema de atividade tal como foi desenvolvido por Engeström elaborado por Daniels (2011) pode ser visto na figura 8. A figura representa os elementos sociais/coletivos em um sistema de atividade através dos elementos da comunidade, das regras e da divisão do trabalho, ao mesmo tempo em que enfatiza a importância da análise de suas interações recíprocas. O objeto é retratado como uma figura oval, indicando que as ações orientadas por objeto são sempre, explícita ou implicitamente, caracterizadas por ambiguidade, surpresa, interpretação, produção de sentido e potencial para mudança (ENGESTRÖM, 1999a *apud* DANIELS, 2011).

FIGURA 8 - ESTRUTURA DE UM SISTEMA DE ATIVIDADE HUMANA ELABORADA POR DANIELS, 2011



Progressos recentes demonstraram um aumento da ênfase na multiplicidade de vozes dos sistemas de atividade e no modo como os atores individuais trazem suas próprias histórias a partir das posições sociais que assumem na divisão do trabalho que prevalece na atividade. Seguindo a tradição “genética” vigotskiana, é adotada uma análise de atividade histórica em

que as contradições são concebidas como fontes de mudança e desenvolvimento (DANIELS, 2011, p. 170).

Engeström (1999b, p.381, *apud* DANIELS, 2011) vê a construção e, a redefinição do objeto, relacionadas ao “potencial criativo” da atividade. Engeström sustenta que é importante se estender além do sistema de atividade singular e examinar e trabalhar em direção à transformação das redes de atividade (DANIELS, 2011). Para esse fim, Engeström vê potencial de exploração por alguns teóricos da atividade de “conceitos de objeto de fronteira, tradução e cruzamento de fronteira para analisar a revelação de atividade cooperativa orientada por objeto de vários atores, focando em ferramentas e meios de construção de objetos de fronteira em processos de trabalho concreto” (ENGESTRÖM, 1999a, p.7 *apud* DANIELS, 2011, p. 171). A terceira teoria da atividade delineada por Engeström (1999a) utiliza a atividade conjunta ou prática como à unidade de análise para a teoria da atividade, de preferência à atividade individual. A análise de Engeström (1999a) diz respeito ao processo de transformação social e incorpora a estrutura do mundo social, com particular ênfase na natureza *conflitual* da prática social. Instabilidade e contradições são consideradas como a “força motora de mudança e desenvolvimento” (ENGESTRÖM, 1999a, p. 6) e as transições e reorganizações dentro do sistema de atividade e entre eles como parte da evolução. A terceira geração da teoria da atividade visa desenvolver ferramentas conceituais para a compreensão de diálogos, de múltiplas perspectivas e de redes de sistema de atividade em interação (DANIELS, 2011, p. 171).

Por essa razão, os estudos da Clínica da Atividade (CLOT, 2006) propõem a compreensão do trabalho a partir de duas dimensões: a “atividade realizada” e o “real da atividade”. A atividade realizada corresponde ao que pode ser diretamente observado, o que realmente se faz durante o trabalho. Já o real da atividade diz respeito ao que não foi efetivamente realizado (o que poderia ser feito, o que gostaria de fazer e não conseguiu o que foi impedido de realizar etc.), porém é considerado importante pelo trabalhador e interferiu na sua atividade.

Segundo Guérin et al. (2001), trabalho prescrito (tarefa) é tudo aquilo que é definido antecipadamente pela organização e fornecido ao trabalhador para que o mesmo possa realizar o trabalho. Contrariamente, o trabalho real (atividade) é o trabalho tal como ele se realiza concretamente, mediante condições reais para esta execução. Entre o trabalho prescrito e o trabalho real se inscrevem múltiplas variabilidades relativas ao processo de trabalho (meios, matéria e atividade) e que não podem ser previamente antecipadas. É no espaço entre o trabalho prescrito e o trabalho efetivamente realizado que se inscreve a realidade da atividade

humana em meios profissionais (PEREIRA et al., 2017, p. 27).

Um dos aspectos centrais da clínica da atividade é sua redefinição do sujeito do trabalho e, conseqüentemente, do significado deste último (BENDASSOLLI, 2011).

Em relação ao sujeito, a clínica da atividade, o define como um sujeito de ação, isto é, como alguém que cria um contexto para viver, que não se torna complacente e subordinado à realidade que lhe é dada ou à qual é lançado. Trata-se, como diz Clot (2008), de um sujeito que se reconhece perante as provas do real, que institui normas de vida (no sentido dado por CANGUILHEM, 1984). O trabalho, por sua vez, é definido como atividade triplamente orientada: para o sujeito (alcance de seus próprios objetivos), para o objeto da atividade (ou o real da atividade) e para o outro (a atividade do outro, com a qual o sujeito tem de lidar para cumprir a sua própria). Na clínica da atividade, o trabalho é o principal operador tanto do desenvolvimento psicológico do sujeito como de sua saúde e bem-estar (BENDASSOLLI, 2011, p. 63).

Para a clínica da atividade as causas do sofrimento no trabalho não estão no sujeito, ou na sua relação com outros sujeitos, mas sim no próprio trabalho. O conceito de atividade impedida foi elaborado por Clot (2008, 2010), para se referir a um trabalho bloqueado, que é incapaz de permitir o confronto do indivíduo e dos coletivos com os riscos, os desafios, as demandas do real da atividade, ou seja, com o objeto desta última (BENDASSOLLI, 2011, p. 82).

São várias as razões que tornam uma atividade impedida. Para Bendassolli (2011), a primeira ocorre quando os indivíduos e os coletivos não podem discutir os critérios de qualidade do trabalho. Para o autor, a impossibilidade de discutir tal qualidade produz um sentimento de insignificância nos sujeitos, pois há uma ruptura, na atividade, entre as preocupações dos sujeitos (seus planos, desejos, aspirações) e aquilo que são obrigados a realizar, uma atividade prescrita pela organização, vazia de significado (BENDASSOLLI, 2011, p. 82). Para Clot, a perda de significado da atividade a desvitaliza, a desafeta, tornando psicologicamente fatídico a realização do trabalho. Em outras palavras, a impossibilidade de realizar um trabalho bem feito, ou de discutir/debater acerca dos critérios envolvidos na qualidade do que se faz, impede as pessoas de se reconhecerem no próprio trabalho, tornando-as estranhas para si mesmas e gerando o que o autor denomina de “ativismo sem obra”, uma atividade vazia (BENDASSOLLI, 2011, p.82).

Em segundo lugar, a atividade é impedida quando a organização do trabalho não oferece os recursos para que os sujeitos consigam realizá-la conforme sua aspiração. Como diz Clot (2010), em geral a organização não oferece tais recursos, fazendo antes o inverso: ela

atrapalha a realização da atividade. E ela o faz quando, por exemplo, institui critérios de desempenho irreconciliáveis com a qualidade que os sujeitos e os coletivos esperam do trabalho. A organização também impede a atividade quando desarticula, desarma e fragmenta os coletivos de trabalho, fazendo destes uma mera coleção de indivíduos, onde cada um é exposto ao isolamento (BENDASSOLLI, 2011, p. 82).

Para Clot (2010), citado por Bendassolli (2011, p. 85) o desenvolvimento do que ele denomina de poder de agir dos trabalhadores sobre sua atividade é a melhor crítica que se pode fazer ao higienismo da organização. O poder de agir diz respeito à capacidade de o sujeito aumentar a amplitude de sua ação no trabalho, colocando em sua atividade elementos de sua própria subjetividade, demonstrando domínio e controle sobre instrumentos e ferramentas, e conseguindo responder à atividade do outro para conseguir realizar a sua própria (BENDASSOLLI, 2011, p. 86). O poder de agir está intimamente ligado à concepção de sujeito que vimos há pouco: sujeito de ação, capaz de sentir-se responsável pelos próprios atos e pela existência das coisas. Baseando-se no conceito de saúde de Canguilhem (1984), Clot observa que o sujeito do trabalho é alguém capaz de “desenvolver sua atividade, seus objetos, suas ferramentas, seus destinatários, afetando a organização do trabalho por sua iniciativa”.

O poder de agir diz respeito à ampliação da capacidade de superação das tensões, ambiguidades, impedimentos e provas das situações reais de trabalho. Assim, o objetivo principal perseguido pela clínica da atividade não é criar “espaços de escuta” nos contextos de trabalho, como se isso fosse suficiente para desatar os nós que amarram a atividade; o objetivo é intervir no concreto da atividade, ou seja, no modo de operar dos sujeitos em seu confronto com o real a fim de potencializar sua ação.

4.2 A ERGONOMIA E O TRABALHO

Segundo a IEA (Associação Internacional de Ergonomia), Ergonomia (ou Fatores Humanos) é a disciplina científica que trata da compreensão das interações entre os seres humanos e outros elementos de um sistema, e a profissão que aplica teorias, princípios, dados e métodos, a projetos que visam otimizar o bem-estar humano e a performance global dos sistemas (ABERGO, 2017).

Os profissionais da ergonomia devem ter uma compreensão abrangente da amplitude de seu papel, que é, com a Ergonomia, promover uma abordagem holística do trabalho, na

qual considerações de ordem física, cognitiva, social, organizacional, ambiental e de outros aspectos relevantes devam ser levadas em conta. Os ergonomistas frequentemente trabalham em domínios de aplicação ou setores particulares da economia, tais como transportes e controle de processos. Porém, os domínios de aplicação não são mutuamente exclusivos e evoluem constantemente. Novos domínios são criados e antigos tomam novas direções (ABERGO, 2017).

Conforme Falzon (2016), desde a sua origem, a ergonomia tem como objetivo a adaptação do trabalho, dos ambientes e das máquinas ao homem. Falzon propõe uma nova resposta ao questionar se este objetivo é ainda suficiente para os dias de hoje e, se este responde de forma adequada às necessidades das pessoas, das sociedades e das organizações (FALZON, 2012).

Ele parte da seguinte afirmação para responder a essas duas perguntas: a ergonomia não pode se limitar a uma visão pontual e estática da adaptação, que reduziria o seu objetivo à concepção de sistemas adaptados ao trabalho tal como ele é definido em um determinado momento aos operadores, tal como são em um instante particular e, às organizações tal como operam no aqui e agora (FALZON, 2017, p. 13). Assim, o intuito da ergonomia deve ser o desenvolvimento. Desenvolvimento dos indivíduos, por meio da implementação de situações de ação que favoreçam o sucesso e a aquisição ou a construção do saber-fazer, de conhecimentos e de competências. Desenvolvimento das organizações, por meio da integração nas próprias organizações de processos reflexivos, abertos às capacidades de inovação dos próprios operadores. Os desenvolvimentos dos indivíduos e das organizações só são possíveis se os sujeitos dispuserem de margens de manobra, de liberdade de ação, esta última incluindo a possibilidade de construir, de modo contínuo, as regras do trabalho (FALZON, 2016, p. 14).

Falzon defende uma visão construtiva, de desenvolvimento da ergonomia. Por “construtiva” e “desenvolvimentista” (os dois termos são usados indiferentemente), Falzon diz que tanto o operador como os coletivos são construídos na interação com o mundo e na ação sobre ele, tanto para entendê-lo como para transformá-lo. É a atividade construtiva, de desenvolvimento dos indivíduos que constitui o motor da aprendizagem, da transformação e do desempenho (FALZON, 2016, p. 14). O objetivo da ergonomia construtiva é a remoção dos entraves ao sucesso e desenvolvimento. Ela visa à maximização das oportunidades (FALZON, 2016).

Assim, o desafio para o ergonomistas é desenvolver o potencial capacitante das organizações para que elas contribuam simultaneamente e de modo perene para a melhoria do

bem-estar dos assalariados, para o desenvolvimento das competências e para as melhorias no desempenho (FALZON, 2016). Toda organização dispõe de um potencial capacitante mais ou menos significativo. Contudo este potencial é muitas vezes subutilizado, desconhecido ou não reconhecido, às vezes até tolhido pela organização. O objetivo aqui não é criar uma nova tarefa “capacitante” que seria acrescentada às existentes, mas organizar as já existentes de modo a permitir que indivíduos e organizações progridam (FALZON; MOLLO, 2009 *apud* FALZON, 2016).

Assim, para Falzon, o ergonomista não pode simplesmente considerar o operador no “aqui e agora”. Deve voltar seu interesse pelas condições de desenvolvimento, pelos percursos profissionais, pelas trajetórias de vida. O desenvolvimento é então uma finalidade de ação ergonômica: trata-se de contribuir para a concepção de ambientes que permitam desenvolver a atividade em todos os seus aspectos, gestuais, cognitivos e sociais, buscando constantemente o melhor compromisso entre objetivos de bem-estar e desempenho (FALZON, 2016).

Nessa perspectiva, o conceito de ambiente capacitante tem sido utilizado como modelo para integrar os diferentes níveis de ação do ergonomista (FALZON, 2005; FALZON; MOLLO, 2009; PAVEGEAU et al., 2006). Falzon desenvolveu este conceito com base nos trabalhos de Amartya Sen (2009/2010) e, especialmente na ideia de “capabilidade” proposta por este autor. A “capabilidade” é definida como o conjunto de funcionamentos efetivamente acessíveis para um indivíduo. Ela supõe a disponibilidade de uma capacidade (um conhecimento, um saber-fazer), mas não se limita a isso: implica a possibilidade real de aplicação desta capacidade. O exercício da capacidade requer, portanto, condições favoráveis, fatores de conversão, no sentido de que uma capacidade é convertida em possibilidade real (FALZON, 2016, p. 16).

De acordo com Robeyns (2003, *apud* SCHÜTTZ, 2011) o enfoque das capacidades representa um amplo quadro normativo para a avaliação do bem-estar individual e social e para a formulação de políticas e programas para a mudança social, podendo ser empregada em uma vasta gama de investigações nas áreas do desenvolvimento, economia do bem-estar, política social e filosofia política.

Para Alkire, a força fundamental da abordagem das capacidades reside na clareza do seu objetivo. Este traço pode ser averiguado facilmente através da observação do objetivo geral em quaisquer das aplicações possíveis do enfoque, de expandir a liberdade que as pessoas privadas dela têm, para desfrutar os modos de fazer e ser, que elas consideram valiosos. Alkire também destaca outra característica crucial do enfoque da capacidade, ele

vai além da crítica implacável à renda para propor um espaço alternativo para a própria conceituação e resolução de problemas vinculados tanto a redução da pobreza quanto da ideia de justiça social (SCHÜTTZ, 2011, p. 68).

De modo geral, o enfoque das capacidades corresponde a uma abordagem avaliatória, concentrando sua base informacional em informações sobre o que uma pessoa realmente faz, as suas realizações efetivas, e a liberdade substantiva da pessoa de poder contar com opções alternativas, mesmo que elas não venham a ser escolhidas (SCHÜTTZ, 2011).

A “noção mais primitiva do enfoque das capacidades” corresponde aos funcionamentos [*functionings*]. O conceito de funcionamentos reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ser. Neste sentido, os funcionamentos são concebidos como elementos constitutivos da vida. Sen explica que os funcionamentos realizados [*achievedfunctionings*] são parte da realização [*achievement*] de uma pessoa e servem, sob esse aspecto, como medida para a avaliação da realização do bem-estar [*well-beingachievement*]. De acordo com Sen, “os funcionamentos valorizados podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças curáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida em comunidade e ter respeito próprio” (SCHÜTTZ, 2011, p. 75).

Por outro lado, “a capacidade de uma pessoa é uma noção derivada”. O conceito de capacidade [*capability*] corresponde à liberdade da pessoa para realizar funcionamentos valiosos. “A capacidade reflete a liberdade da pessoa para escolher entre diferentes estilos de vida”, e desta forma, envolve certa concepção da vida como uma combinação de várias atividades e modos de ser que uma pessoa pode considerar valiosa (SCHÜTTZ, 2011, p. 75).

A “capacidade” [*capability*] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos). Por exemplo, uma pessoa abastada que faz jejum pode ter a mesma realização de funcionamento quanto a comer ou nutrir-se que uma pessoa destituída, forçada a passar fome extrema, mas a primeira possui um “conjunto capacitório” diferente do da segunda (a primeira pode escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda).

O enfoque avaliatório dessa abordagem pode ser sobre (1) os funcionamentos realizados, isto é, a avaliação do que a pessoa realmente faz; “a asserção é de que os funcionamentos são constitutivos do “estado” [*being*] de uma pessoa, e uma avaliação do bem-estar tem de assumir a forma de uma apreciação desses elementos constituintes”; (2) o

conjunto capacitório [*capabilityset*]. O conjunto capacitório consiste nos funcionamentos alternativos dentre os quais a pessoa pode escolher. Ou seja, focaliza a liberdade que a pessoa tem para realizar combinações alternativas de funcionamentos (SCHÜTTZ, 2011, p. 75).

Segundo este modelo, o que importa, portanto, são as “capabilidades” reais de cada indivíduo, que permitem uma real liberdade de escolha em todos os momentos da vida, garantindo assim a possibilidade de desenvolvimento pessoal (FALZON & MOLLO, 2009, p. 63). Assim, como dizem os autores, o bem-estar e a liberdade não resultam da existência de diferentes opções, mas da possibilidade real de escolher entre essas opções. Alguns autores utilizam indistintamente capacidade e “capabilidade” para dar conta do conceito proposto por Sen. Essa fusão deve ser evitada, em particular em ergonomia. A capacidade remete para o fato de se saber fazer qualquer coisa. A “capabilidade” remete para o fato de se estar em condições de fazer qualquer coisa, o que significa que se tem a capacidade, mas também a possibilidade real. As “capabilidades” de um indivíduo supõe um ambiente favorável para que elas possam ser exercidas. Assim, a partir do momento que Sen descreve as condições necessárias para que um direito formal se torne uma “capabilidade real”, ele descreve um contexto, logo um ambiente (FALZON & MOLLO, 2009).

A ideia de atividade impedida (Clot, 1999) pode ser vista sob este ângulo: uma capacidade sem “capabilidade” (FALZON & MOLLO, 2009, p. 63). Esta abordagem apresenta um parentesco com o conceito de poder de agir. O poder de agir é a possibilidade efetiva de mobilizar uma dada capacidade. O poder de agir tem assim uma ligação com a relação entre um sujeito e o seu ambiente, já que a mobilização de uma capacidade não depende apenas da disponibilidade dessa capacidade, mas também de um conjunto de condições organizacionais, técnicas, sociais, etc. (ZIMMERMAN, 1995 *apud* FALZON & MOLLO, 2009).

De mesmo modo, o ergonomista busca favorecer o operador na capacidade de agir, intervindo nas condições nas quais desenvolve sua atividade. Um ambiente capacitante pode então ser entendido em três aspectos: preventivos, universal e desenvolvimentista (FALZON, 2016).

De um ponto de vista preventivo, um ambiente capacitante é aquele que não tem efeitos desfavoráveis sobre o indivíduo e, portanto, preserva sua capacidade futura de agir. De um ponto de vista universal, um ambiente capacitante é aquele que leva em conta as diferenças interindividuais (características antropométricas, mas também as diferenças de idade, gênero e cultura) e compensa as deficiências individuais (relacionadas ao envelhecimento, às doenças, às incapacidades). É, portanto, um ambiente preventivo contra a

exclusão e o desemprego (FALZON, 2016).

De um ponto de vista de desenvolvimento, um ambiente capacitante é aquele que permite aos indivíduos e aos coletivos:

- Obterem sucesso, isto é, colocar em uso suas capacidades de forma eficiente e frutuosa: um ambiente que, além de não atravessar as capacidades, torna as pessoas capazes;
- Desenvolverem novos saber-fazer e conhecimentos, ampliarem suas possibilidades de ação, seu grau de controle sobre suas tarefas e sobre o modo como as realizam, ou seja, sua autonomia: um ambiente de aprendizagem contínua.

4.3 O GÊNERO PROFISSIONAL

Ao abordar o tema da organização do trabalho ao gênero profissional, Santos (2006), fundamentada em Yves Clot, elucida que entre a tarefa prescrita e a atividade de trabalho existe um terceiro termo, denominado *prescrito informal*. Assim temos: a prescrição oficial, a tarefa oficial e o prescrito informal, que equivale a um sistema de obrigações partilhadas por um determinado meio profissional. O prescrito informal refere-se, às obrigações que um coletivo de trabalhadores prescreve internamente em um determinado momento, logo, tais obrigações têm características históricas e transitórias. Este prescrito informal, direcionador dos modos de realizar a atividade, recebeu de Yves Clot o apelido de gênero profissional. São os modos de fazer e que estão estabilizados em um determinado meio, bem como em um determinado momento histórico. O gênero profissional corresponde a um coletivo de trabalho, e se reporta a história do meio e a sua tradição que lhe confere conteúdo *simbólico* às atividades que tal coletivo realiza.

Segundo Clot (1999 p. 34, *apud* SANTOS, 2006) gênero profissional é um corpo intermediário entre sujeitos, e equivale a um intercalar social, que está situado, entre eles por um lado e entre eles e o objeto do trabalho, por outro lado. Portanto, um gênero profissional é a união daqueles que participam numa mesma situação, e são coautores, que conhecem, compreendem e avaliam uma mesma situação do mesmo modo. O gênero profissional, é mais que algo pertencente ao social, também é recurso para ação, em determinadas atividades, e têm o poder de impedir que os trabalhadores de um coletivo fiquem solitários e assim

cometam erros. O gênero profissional também é conceituado por Yves Clot, conforme Santos (2006, p. 37) como o trabalho da organização. Tal conceito resulta do desdobramento do prescrito que é dividido na organização do trabalho (tarefa); e no trabalho da organização ou gênero profissional (prescrito informal e interno a organização, são obrigações partilhadas pelo coletivo). Este conceito tem sua força no fato de que é no “seio do trabalho da organização que o coletivo, permanentemente vai construir os seus gestos, conceber as suas regras e elaborar a sua *linguagem* [...]”. (CLOT, 1999 *apud* SANTOS, 2006 p. 37). Aqui relaciono gênero profissional com gênero de discurso: Segundo Mikhail Bakhtin (1984, p. 285-287) *apud* Danielle Ruelland-Roger (2013 p. 133-134) um enunciado, verbal ou escrito, só é possível graças a *gêneros de discursos* que permitem ao sujeito dispor de um estoque de enunciados esperados do qual ele se serve para organizar sua fala e fazer-se entender pelos outros.

Retomando Santos (2006), temos que o gênero profissional assume função psicológica, e que tanto os trabalhadores tem obrigação de respeitar o trabalho da organização, quanto usufruir do trabalho da organização uma vez que se constitui como “recurso da própria ação”. Quando uma determinada organização, em seu coletivo de trabalho, não conseguiu construir um gênero profissional, temos o enfraquecimento do trabalho. Assim sendo, o indivíduo (sujeito) é reenviado para si próprio, já que a organização não conseguiu suprir sua função psicológica. Em outras palavras, o indivíduo estará submetido a sua própria sorte, o que ocasiona sofrimento, fonte de acidentes, de infiabilidade material e consequentemente de ineficácia no trabalho.

Tratando do tema gênero e meio profissional Danielle Ruelland-Roger (2013, p. 135) do *Conservatoire National des Arts et Métiers* (Paris, França) alerta que o gênero profissional corre o risco de petrificar-se. As recriações estilísticas são importantes para manter o gênero profissional não-petrificado. O gênero do meio profissional somente se realiza e se revela nas múltiplas variantes que se formam durante a sua história, bem como somente conserva seu papel de recursos na atividade dos sujeitos quando permite as recriações estilísticas pelo funcionamento da dinâmica do gênero e de suas variantes, o que ocorre com diálogos diversificados, informais ou formais, entre os profissionais que podem chegar à validação coletiva de novas variantes estilísticas, ajustadas às novas condições de uma determinada ação. Quando não há no gênero profissional uma dinâmica, que permita a manifestação das recriações estilísticas, é que poderá ocorrer a petrificação. Conforme Ruelland-Roger (2013, p. 135): “Senão, é grande o risco de que o gênero profissional se torne encapsulado, que o poder de agir, pessoal e coletivo se encontre apanhado numa espiral de subdesenvolvimento”.

A petrificação está relacionada à história do meio profissional, quando este repete uma versão única, de esquemas operatórios e simbólicos. Assim sendo, a atividade individual, para desenvolver-se terá que superar sobrecarga de obstáculos.

Ainda Ruelland-Roger (2013, p. 135) problematiza que o gênero estando desajustado, causa embaraço e provoca mal-entendidos no diálogo entre profissionais e consequentes fracassos na ação. A transformação da sociedade provoca mudanças mais ou menos rápidas e profundas, das situações de trabalho e que culminam com transformações na organização oficial do trabalho. É um forte sintoma de petrificação, quando as prescrições oficiais, conflitam-se com o estilo de fazer de cada indivíduo e o conjunto de profissionais tem dificuldade de chegar a um acordo quanto às obrigações compartilhadas (prescrição interna do gênero profissional). Para Santos (2006) “[...] um gênero profissional morre a partir do momento em que só existe uma única variante”.

4.4 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O conceito de território tem sido discutido com frequência e apresenta diferentes visões e percepções, a partir de uma crescente interface com a dimensão espacial (ou territorial), social e econômica. O território, segundo a SDT (2005):

“é o espaço físico definido em termos geográfico, no geral contínuo, incluindo a cidade e o campo, caracterizados por critérios multidimensionais – entre eles meio ambiente, economia, sociedade, cultura, política, as instituições e a população, com grupos sociais relativamente distintos que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde é possível distinguir elementos indicativos da identidade e coesão social, cultural e territorial”.

Outro conceito tem como questão central “as relações entre os humanos e os espaços físicos, que passa pela construção das identidades e da criação de códigos e normas que criam elos sociais entre indivíduos que ocupam determinado espaço e comungam entre si valores e sentimentos de pertencimento a um grupo” (SAYAGO et al, 2006). “Territórios podem ser definidos como lugares de interação entre sociedades humanas e ecossistemas”. (ABRAMOVAY, 2003).

Para IICA (2008, *apud* BUARQUE, 1986), o território não se limita a uma simples demarcação geográfica ou político-administrativa, delimitada de forma arbitrária ou como o reflexo de interesses políticos: ao contrário, o território existe tanto por seus processos internos como por sua articulação e relação com outros espaços ou formações socioculturais.

Para Duncan (2003):

...a abordagem territorial define um determinado espaço - não necessariamente contínuo - com certa concentração de populações, sustentada por uma base de recursos naturais, impulsionada por atividades econômicas, articulada por uma infraestrutura econômica e social e amalgamada por relações sociais, domínios institucionais e fronteiras políticas (tradução do autor).

Sposito (2004, *apud* SANTOS, 1978) afirma que “um Estado-nação é essencialmente formado de três elementos: 1. O território; 2. Um povo; 3. A soberania. A utilização do território pelo povo cria o espaço. As relações entre o povo e seu espaço e as relações entre os diversos territórios nacionais são reguladas pela função da soberania” (p. 189). Ainda para Milton Santos, conforme Sposito, “o território” é imutável em seus limites, (...) não tem forçosamente a mesma extensão através da história, (...), em um dado momento representa em dado fixo (...), e há a componente poder que, por sua vez, “determina os tipos de relações entre as classes sociais e as formas de ocupação do território” (Sposito, 2004, p. 189).

Sposito, (2004), porém agrega outros componentes ao território: o conceito de descontinuidade. Segundo Sposito, (2004, *apud* GAY, p. 18, 1995) pode-se dizer que a forma e o conteúdo da natureza estão presentes como fortes elementos constitutivos da organização de sua análise, mesmo que ele não se esqueça do papel exercido por outros elementos, como a comunicação e a apropriação do solo. O território, portanto, deixa de ser apenas a delimitação do lugar e passa a ser uma referência cultural que se manifesta através da identidade dos indivíduos em relação ao espaço que ocupam e usam.

Raffestin faz uma análise do território privilegiando aspectos políticos e econômicos, primando por um estudo do território numa perspectiva relacional (EDUARDO, 2006). Nas palavras de Raffestin (1993, p. 144): “Evidentemente, o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que esta envolve, se inscreve num campo de poder.” Posto que, para Raffestin, o território decorre de uma produção do espaço - produção, ademais, que envolve múltiplas relações - o que se constitui é um arranjo de relações denominado “campo de poder”, ou território de luta, resultante do entrechoque espacial de poderes que permanentemente disputam posições que possibilitam não a conquista definitiva, mas o exercício provisório ou instável do poder territorial (EDUARDO, 2006).

Para Raffestin (1993, p. 143):

“O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza determinadas ações) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...], o ator “territorializa” o espaço”.

Assim, território é uma construção social que abrange múltiplos interesses, uma produção coletiva, dinâmica com uma trajetória histórica. A noção de território pressupõe, assim, uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais e políticas públicas de intervenção.

Nesse contexto, os territórios passam a ser concebidos como espaços sociais criados a partir da vontade coletiva de uma diversidade de atores sociais, tendo em vista a existência de um conjunto de indicadores e processos que lhes conferem uma identidade específica, onde procuram identificar e resolver problemas comuns.

Portanto, não basta apenas impulsionar as atividades econômicas e ampliar o leque das forças sociais participantes das iniciativas de articulação territorial. Uma condição fundamental desse processo é que seja realizado por meio de um intenso envolvimento das forças sociais da região em todas as fases desse processo (sensibilização, realização do diagnóstico, definição do eixo aglutinador e das prioridades específicas, elaboração do plano e dos projetos, implementação e avaliação dos resultados). É preciso criar mecanismos institucionais que estimulem a participação ativa e paritária das diferentes formas de organização e representação social, o fortalecimento de redes sociais de cooperação e de parcerias institucionais. Para Abramovay (2006, p. 1):

“A abordagem territorial do processo de desenvolvimento ganha ímpeto a partir do início dos anos 1980 com base na literatura neo-marshalliana que soube identificar nos laços diretos entre atores sociais uma das razões para a formação de sistemas produtivos localizados, tão importantes para a industrialização difusa. Os estudos rurais beneficiam-se particularmente desta abordagem e estimulam a percepção de que o meio rural vai muito além da agricultura e que a compreensão de sua dinâmica exige que se analise a maneira como nele interagem os diferentes atores sociais”.

O enfoque territorial enquanto política pública tem início com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT/MDA (Portaria nº 5, de 18/07/2005¹¹), que foi a responsável pela coordenação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PRONAT (2004 até 2011). Em 2012 a estratégia territorial passa a se chamar Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária - 2012-2015 (SDT/MDA, 2005).

A intenção do PRONAT (nos períodos citados) era garantir que os processos de desenvolvimento envolvessem múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma

¹¹ Portaria emitida pela SDT, que reconhecia a seleção, alteração e administração de Territórios Rurais e garantia suporte legal para o programa Territórios da Cidadania (PTC), programa adicional que começou a ser efetivamente executado em 2008.

determinada maneira para o conjunto do território em diferentes áreas, como a econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental. Na abordagem dos Territórios Rurais, é comum referir-se também à dimensão “cultural”. Isto é, os Territórios Rurais se fundamentariam na existência de um corpo de normas (simbólicas ou não) específicas da sociedade local, ou seja, aproximando-se da ideia de uma “identidade territorial” (PÉRICO, 2009).

Para Abramovay (2006), as políticas que emergem a partir das literaturas existentes sobre desenvolvimento territorial, não conseguem eliminar um problema importante:

...o risco de substituir o estudo das forças sociais, de sua interação, de seus conflitos pela observação da presença ou ausência de elementos constitutivos da coesão dos territórios, sem que se tenha uma teoria que permita traçar hipóteses quanto à natureza destes elementos (Abramovay (2006:6)).

Ainda para Abramovay (2006, p. 5):

[...] Mais do que colocar a ênfase num sentimento geral de territorialidade, de pertencimento ou de identidade, o importante é dotar-se de meios teóricos que estimulem o estudo empírico dos conflitos sociais e de seu desfecho por meio dos instrumentos usados por cada um de seus protagonistas (Abramovay (2006:6)).

Embora, conclui Abramovay (2006), a noção de território seja oriunda da geografia e, especialmente, da geopolítica, sua recente incorporação por outras ciências sociais - especialmente pela economia e pela sociologia, por meio dos sistemas produtivos localizados - é extremamente salutar. O estudo dos territórios, sob o ponto de vista das forças sociais que os constituem não é somente um convite às análises empíricas bem fundamentadas sobre sua constituição - além do que recomendações de política - ele abre caminhos para a compreensão das mudanças que novas forças sociais podem imprimir à maneira como estão organizadas.

Favareto (2009) destaca que ainda persiste no estado uma visão setorial da abordagem territorial, ou seja, a resiliência institucional da visão setorial. Os sistemas de governança implantados a partir da mudança na política da SDT não sinalizam aos atores comportamentos novos com relação aos que existiam anteriormente. A política não foi traçada a partir de uma perspectiva definida de desenvolvimento rural e sim com base na representação de um segmento importante das sociedades rurais, mas que certamente não é o único: os agricultores familiares. Tratava-se de uma política setorial – por suas realizações, por suas bases de sustentação e por seus mecanismos participativos – que isola os agricultores familiares de outros setores sociais dos quais sua própria força depende. O problema desta

perspectiva é que se consolidam no interior dos colegiados práticas e interesses que tornam menos – e não mais – provável a abertura em direção a segmentos que vão além da agricultura familiar. Isto ficou bem evidenciado na elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS em vários territórios no Paraná, onde praticamente quem participava do processo de elaboração eram os setores ligados à agricultura.

A partir deste trabalho, Favareto (2009) realizou um levantamento exploratório, onde encontrou 59 programas governamentais que reuniam ao menos uma das características consideradas pelo autor como componentes da abordagem territorial: (a) envolver formas de apoio ou atividades que configurem um **caráter intersetorial**, ou (b) envolver uma **abrangência geográfica que extrapole o âmbito comunitário ou municipal**. Sob estes critérios, quatro tipos de políticas foram identificados por Favareto (2009):

Tipo 1 – Políticas nacionais de desenvolvimento territorial: Políticas nacionais com abrangência geográfica mais ampla que comunidades e municípios e de caráter intersetorial. Conforme relatado pelo autor inexistia no Brasil, em âmbito nacional, uma política que contemple ações intersetoriais e intermunicipais, tal como prevê a abordagem territorial do desenvolvimento, pois as políticas existentes que poderiam assumir este título falham, sobretudo, pelo caráter eminentemente setorial em que se apoiam (Favareto, 2009).

Tipo 2 – Políticas nacionais com denominação territorial e enfoque setorial: Políticas nacionais com abrangência geográfica mais ampla que comunidades e municípios, mas de caráter setorial.

Tipo 3 – Políticas estaduais de desenvolvimento territorial: Políticas estaduais com abrangência geográfica mais ampla que comunidades e municípios e de caráter intersetorial.

Tipo 4 – Políticas estaduais com abrangência territorial e enfoque setorial: Políticas estaduais com abrangência geográfica mais ampla que comunidades e municípios, mas de caráter setorial.

Os programas territoriais federais mais importantes neste sentido foram: **Territórios da Cidadania**, que era coordenado pela SDT/MDA¹², mas sob a responsabilidade da Casa Civil; **PROMESO - Programa de Promoção da Sustentabilidade dos Espaços Sub-regionais** promovido pelo Ministério da Integração Nacional, do qual o Vale do Ribeira faz

¹² O MDA foi extinto em 2016 sendo criada a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), vinculada à Casa Civil. Em 2019 a SEAD foi extinta e criada a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo - SAF/MAPA, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.

parte da Mesorregião Vale do Ribeira e Guaraqueçaba, que se estende por Paraná e São Paulo; **Agenda XXI**, que na prática, as agendas locais transformaram-se em referências incapazes, até aquele momento e, podemos dizer até agora, de orientar de fato a alocação de investimentos públicos ou privados para o desenvolvimento sustentável (FAVARETO, 2009); e **Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PRONAT - 2004 a 2011/Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária - 2012 a 2015**, criado e coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT.

Favareto (2009) cita que os poucos estudos existentes até aquele momento, apontavam que através do PRONAT houve uma disseminação da retórica territorial, e um fortalecimento da capacidade de fiscalização e controle social dos investimentos realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Entretanto, as ações apoiadas não geraram perspectivas duradouras de geração de renda e ocupação e, sobretudo, por seu viés eminentemente setorial e restrito a atividades agrícolas tradicionais. Levantamento realizado em 2010 no Vale do Ribeira - PR comprova esta constatação do autor, bem como os demais instrumentos construídos: PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, PST - Plano Safra Territorial, PTCPC - Plano Territorial de Cadeias Produtivas Cooperativadas e a própria composição do conselho gestor reforçam estes argumentos. O PRONAT e o PTC serão descritos a seguir, pois é a partir destes programas que se pretende entender o trabalho desenvolvido pelo “articulador territorial”, que era a pessoa responsável pela organização do processo no conselho territorial.

4.4.1 PRONAT - Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (2004 a 2011) / Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (2012-2015)¹³

O PRONAT foi criado em 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e coordenado a partir de 2004 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT/MDA tendo como objetivo promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que busquem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da

¹³ Para a SDT continuava sendo o mesmo programa PRONAT. No PPA 2016-2019 este programa não existe mais. Foi substituído pelo Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, com vários objetivos coordenados por diferentes ministérios. Para o MDA (SEAD) o objetivo 0978 - “Consolidar o modelo de gestão social nos territórios rurais, com o compartilhamento entre poder público e sociedade civil da formulação, gestão e controle das políticas públicas” agrega as ações de desenvolvimento territorial desenvolvidas no âmbito do PRONAT.

população rural (SDT, 2005).

O programa tinha como foco a abordagem territorial do desenvolvimento rural, alicerçada em três elementos fundamentais: 1) a constituição do território de identidade, cuja criação parte de elementos de identidade, características geográficas, históricas, sociais, ambientais, econômicas, políticas e institucionais comuns a um grupo de municípios; 2) a constituição de uma nova institucionalidade, que congregue as organizações da sociedade civil e as esferas do poder público, que é o Colegiado Territorial, o qual deverá executar a gestão social do desenvolvimento territorial; e 3) o planejamento territorial, como manifestação da vontade e da visão de futuro dos atores do território, traduzidos em programas, planos e projetos (OLIVEIRA, 2014).

Para o alcance dos resultados e a consolidação do processo de desenvolvimento territorial sustentável a SDT/MDA estabeleceu diretrizes que se constituíram na base da implementação do PRONAT¹⁴ (SDT, 2005). As diretrizes estavam condicionadas a adoção da abordagem territorial como referência conceitual para a promoção do desenvolvimento sustentável, entendendo o território como um espaço socialmente construído, onde se manifestam diferenças culturais e ambientais que expressam limites e potenciais para a construção deste desenvolvimento.

Com base nestas diretrizes foram definidas quatro Áreas de Resultado: a) Fortalecimento da gestão social; b) Fortalecimento das redes sociais de cooperação; c) Dinamização econômica dos territórios rurais, e d) Articulação de políticas públicas. Associadas a estas foram definidos os resultados a serem alcançados em cada território constituído. Para cada área de resultado um instrumento seria o norteador das ações. A partir dos resultados alcançados teríamos os estágios de desenvolvimento/fortalecimento dos territórios e seus colegiados. Assim, para cada um destes estágios de desenvolvimento foram determinados critérios para avaliar em que grau se encontrava cada território constituído. Em cada etapa deveriam estar construídos alguns instrumentos que serviriam para nortear as ações de desenvolvimento. Os critérios precisavam levar em consideração as instâncias de representação, instrumentos de planejamento e capacidade de articulação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável dos colegiados. No quadro 1 está a descrição das 4 áreas e os resultados esperados.

¹⁴ Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. Série Documentos Institucionais, SDT (2005). Estes materiais não estão mais disponíveis na página da SEAD, pois foi desativada, e o material não foi transferido para a página do MAPA.

QUADRO 1 - ÁREAS DE RESULTADO DO PRONAT

Fortalecimento da Gestão Social	a) Colegiados Territoriais constituídos e qualificados para a coordenação da gestão territorial e funcionando de acordo com as resoluções ¹⁵ do CONDRAF. b) Colegiados territoriais integrados a outras institucionalidades e/ou redes territoriais, mesoregionais, estaduais e nacionais. c) PTDRS elaborados, em execução e acompanhados, sob a coordenação do colegiado territorial.
Fortalecimento das Redes Sociais de Cooperação	a) Rede Nacional de Colegiados Territoriais, constituída e em funcionamento, assim como as Redes Estaduais. b) Redes sociais e econômicas de cooperação constituídas, fortalecidas, aperfeiçoadas, ampliadas e articuladas com a estratégia e o Colegiado Territorial. c) Agentes de desenvolvimento formados, a partir das realidades e desafios locais.
Dinamização Econômica dos Territórios Rurais	a) Empreendimentos econômicos associativos e cooperativos da agricultura familiar e economia solidária, constituídos e em operação. b) Bases de serviços técnicos para assessoramento aos empreendimentos e organizações econômicas da agricultura familiar, instaladas e em funcionamento. c) Infraestrutura social e produtiva, a serviço da agricultura familiar e do desenvolvimento territorial ampliada nos territórios rurais.
Articulação de Políticas Públicas	a) PTDRS definido pelos colegiados e executados de forma articulada por um conjunto de entes públicos. b) Políticas e programas públicos articulados nos territórios rurais, a partir das demandas apresentadas nos PTDRS. c) Abordagem territorial reconhecida pelos órgãos federais, governos estaduais e outros atores, como referencial para o desenvolvimento rural sustentável.

FONTE: SDT, 2005.

Três questões eram essenciais na análise dos estágios dos territórios e colegiados territoriais:

a) Quanto ao Colegiado Territorial: dizia respeito ao avanço do funcionamento e institucionalização do Colegiado Territorial nos aspectos organizacionais e do controle social por ele exercido;

b) Quanto ao processo de planejamento: dizia respeito à capacidade dos agentes e atores locais de realizarem diagnósticos e iniciar processo de planejamento que resultasse na proposição de programas e projetos que tinham como objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável

c) Quanto aos arranjos institucionais e formação de redes: dizia respeito à capacidade de governança em torno da formação de arranjos de um setor da economia, ação social, educacional ou ambiental, serviço, de caráter temporário ou permanente.

No quadro 2 a descrição dos estágios de desenvolvimento.

¹⁵ Resoluções nº 48 e 52 do CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.

QUADRO 2 - ESTÁGIOS DE DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS E SEUS COLEGIADOS

ESTÁGIOS	PRODUTOS	CARACTERIZAÇÃO
1	Colegiado Territorial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comissão de Instalação de Ações Territoriais - CIAT com representantes definidos através de critérios acordados participativamente; ▪ Núcleo Diretivo não definido; ▪ Núcleo Técnico não definido; ▪ Sem Articulador/a Territorial ou equivalente.
	Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDRS)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PTDRS não iniciado; ▪ Estudo de Potencialidades Econômicas - EPE não iniciado; ▪ Plano Safra Territorial - PST não iniciado; ▪ Plano de Novas Cadeias Produtivas - PNCP não iniciado; ▪ Plano Territorial de ATER - PLATER não iniciado; ▪ Sem arranjos e projetos; ▪ Em processo de discussão e implantação de alguns projetos territoriais.
	Arranjos Institucionais, Redes e Articulação de Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participação, de pelo menos uma entidade do Território, em redes (exemplo: ASA, Agroecologia, Economia Solidária, Cooperativismo, ATER); ▪ Nenhuma política pública mapeada ou articulada.
2	Colegiado Territorial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Colegiado Territorial formado e em funcionamento, mas não normatizado; ▪ Núcleo Diretivo definido e atuando; ▪ Articulador/a Territorial ou equivalente definido.
	Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDRS)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PTDRS em processo de construção; ▪ EPE concluído ou em conclusão; ▪ PST concluído ou em conclusão; ▪ PNCP não iniciado; ▪ PLATER não iniciado; ▪ Em processo de discussão e implantação de projetos territoriais.
	Arranjos Institucionais, Redes e Articulação de Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Visibilidade para as diversas redes existentes (dentro e fora do Território); ▪ Mapeamento de Políticas Públicas.
3	Colegiado Territorial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Colegiado Territorial normatizado, legitimado e funcionando; ▪ Acompanhamento do processo de elaboração do PTDRS ▪ PTDRS como instrumento de gestão; ▪ Plano Operacional elaborado e com agenda definida; ▪ Divisão incipiente de tarefas e atribuições; ▪ Acompanhamento de projetos apenas através de reuniões; ▪ Núcleo Técnico com funcionamento parcial em momentos específicos; ▪ Articulador/a Territorial ou equivalente atuando.
	Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDRS)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PTDRS construído e concluído de forma participativa, mas ainda não considerado como referência para as entidades e instituições que integram o Território; ▪ EPE concluído; ▪ PST concluído; ▪ PNCP não iniciado; ▪ PLATER não iniciado; ▪ Projetos Territoriais sendo implementados, tendo como referência o PTDRS. ▪ Projetos Territoriais com modelo de gestão definidos.
	Arranjos Institucionais, Redes e Articulação de Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arranjos Institucionais sendo construídos, com atribuições pactuadas; ▪ Redes sendo integradas e fortalecidas pelo Território; ▪ Políticas Públicas mapeadas e algumas sendo articuladas em torno de projetos.

FONTE: SDT, 2005.

Para que o território e o colegiado chegassem ao estágio 3 de desenvolvimento era, conforme a SDT, necessário um processo de “intervenção” qualificada. Esta ação se realizava por meio da execução de “Ações Referenciais”, conforme o estágio de organização e funcionamento em que se encontravam os Territórios e seus Colegiados. Estas ações estavam distribuídas em 3 fases: a) Implantação; b) Fortalecimento; e c) Consolidação (SDT, documentos internos, 2005). No quadro 3 está a descrição das fases.

QUADRO 3 - QUADRO DEMONSTRATIVO DE AÇÕES REFERENCIAIS

ESTÁGIOS	AÇÕES	DETALHAMENTO
1	Ações de Implantação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantação dos Colegiados Territoriais; ▪ Implantação de Infraestrutura para Colegiado Territorial; ▪ Formação Inicial de Agentes de Desenvolvimento; ▪ Realização de Estudo de Potencialidades Econômicas - EPE; ▪ Elaboração do Plano Safra Territorial - PST; ▪ Elaboração do Plano de Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS; ▪ Elaboração de outros estudos/diagnósticos; ▪ Implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação - SMA (este sistema foi criado como “Sistema de Gestão Estratégica - SGE”, disponível em http://sge.mda.gov.br).
2	Ações de Fortalecimento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimento do Colegiado Territorial; ▪ Implantação de Infraestrutura para o Colegiado Territorial; ▪ Revisão e Qualificação do Plano de Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS (1ª versão elaborada no Vale do Ribeira em 2005); ▪ Elaboração do Plano Safra Territorial - PST; ▪ Elaboração do Plano Territorial de Cadeias de Produção Cooperativa - PTCP; ▪ Elaboração do Plano Territorial de Assistência Técnica e Extensão Rural - PLATER; ▪ Implantação de Sistema de Monitoramento e Avaliação - SMA; ▪ Financiamento de projetos estratégicos; ▪ Formação complementar para os Agentes de Desenvolvimento Territorial; ▪ Realização de Audiências Públicas Territoriais e Conferências Territoriais.
3	Ações de Consolidação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimento do Colegiado Territorial; ▪ Apoio ao Núcleo Técnico do Colegiado Territorial; ▪ Formação Complementar de Agentes de Desenvolvimento; ▪ Formação Específica de Agentes de Desenvolvimento; ▪ Qualificação e Gestão do Plano de Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS (qualificação iniciada em 2010 no Vale do Ribeira e finalizada em 2011); ▪ Financiamento de Projetos Territoriais; ▪ Audiências Públicas Territoriais; ▪ Conferências Territoriais; ▪ Acompanhamento e Monitoramento.

FONTE: SDT, 2005.

A SDT dividiu a implementação da estratégia de desenvolvimento rural com abordagem territorial em 3 ciclos. A periodização tinha como referência a vigência dos Planos Plurianuais do Governo Federal (PPA) e dos Projetos de Cooperação Técnica (PCT) entre a SDT/MDA e o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA).

O primeiro ciclo foi de 2004 até 2007, e tinha as seguintes etapas:

- i. Período inicial de implementação do PRONAT;
- ii. Construção e disseminação dos fundamentos teóricos que balizavam a abordagem territorial;
- iii. Desenho, elaboração e divulgação dos instrumentos da abordagem territorial;
- iv. Criação dos primeiros 120 territórios rurais;
- v. Capacitação dos primeiros profissionais e entidades parceiras na execução da estratégia;
- vi. Constituição dos Colegiados Territoriais em 120 territórios rurais;
- vii. I Salão Nacional dos Territórios Rurais em 2006;
- viii. I e II Encontros Nacionais de Colegiados Territoriais.

O segundo ciclo aconteceu de 2008 até 2011, e tinha as seguintes etapas:

- i. Incorporação de novos territórios totalizando 164 territórios rurais;
- ii. Aperfeiçoamento teórico e dos instrumentos do PRONAT;
- iii. Realização de pesquisas sobre a implementação do Programa em parcerias com universidades, grupos de pesquisas e IICA;
- iv. Desenho, pactuação, estruturação, lançamento e execução do Programa Territórios da Cidadania (PTC) em 2008;
- v. Parceria com o CNPq e Universidades Públicas para implantação das Células de Acompanhamento e Informação em 2009 (Projeto Células);
- vi. Desenho e estruturação do Sistema de Gestão Estratégica (SGE);
- vii. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário em 2008;
- viii. II Salão Nacional de Territórios Rurais em 2010;
- ix. III e IV Encontros Nacionais de Colegiados Territoriais.

O terceiro e, último ciclo de implementação da estratégia aconteceu de 2012 a 2015. Depois disso ficou praticamente restrita ao Programa Territórios da Cidadania, com a criação dos NEDETs em alguns territórios. Também se constituiu em um período de ausência de articuladores estaduais em 22 estados, o que prejudicou a implementação desta. Este ciclo tinha as seguintes etapas:

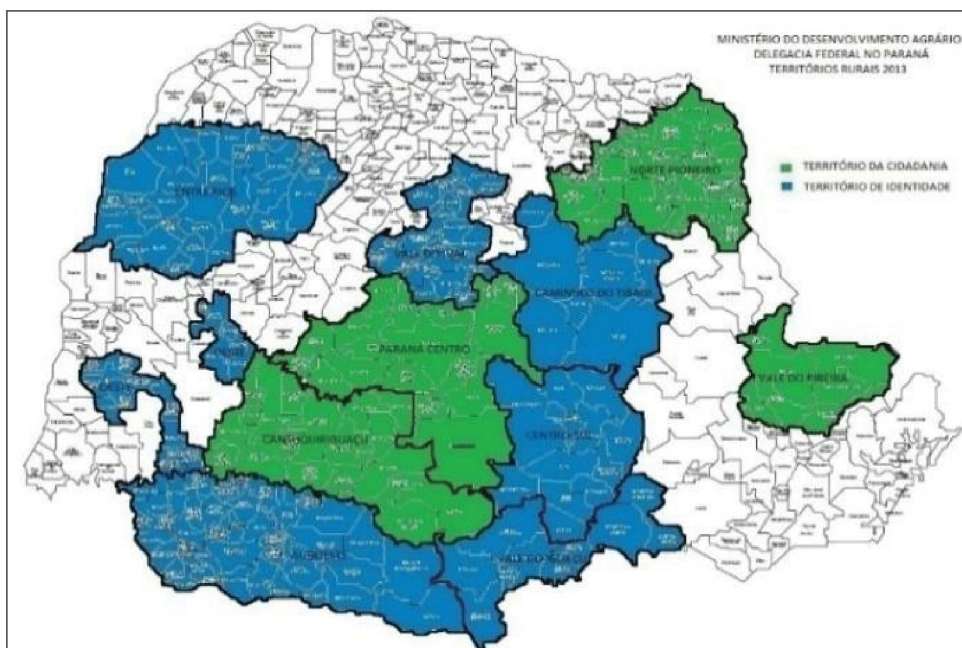
- i. Criação de 74 novos territórios totalizando 239 territórios rurais;
- ii. II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário em 2013;
- iii. Elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS);
- iv. Termo de cooperação entre a SDT, Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR/MDA), Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para a constituição dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs) em parceria com Universidades e Institutos Federais (Encomenda/2013 e Chamada Pública/2014);
- v. I Encontro da Rede Nacional de Colegiados em 2014.
- vi. Relativa redução da articulação com os estados e territórios devido a descontinuidade do assessoramento técnico aos Colegiados Territoriais e redução significativa do orçamento da Secretaria;
- vii. Ausência de assessores estaduais em 22 Unidades da Federação com efeito na efetiva implementação do PRONAT e PTC nos Estados.

Assim, a estratégia para a desenvolvimento começava com a instalação do CIAT. Uma vez instalado, começavam então as outras ações necessárias e, a partir do PTDRS, eram elaborados os outros instrumentos necessários para execução do processo no território. O Vale do Ribeira - PR começou o trabalho para elaboração do PTDRS em 2005, numa parceria com o Vale do Ribeira - SP, coordenado pelo Instituto para o Desenvolvimento Sustentável e Cidadania do Vale do Ribeira (IDESC), com recursos oriundos do Ministério do Meio Ambiente (Edital 003/2004). O documento foi finalizado em 2007. Em 2010 tem início ao processo para atualização do PTDRS coordenado então pela Fundação Rureco, que finalizou em 2011. Em 2007 foi elaborado pela SDT o Estudo Propositivo para Dinamização Econômica do Território Rural do Vale do Ribeira. Foram elaborados em 2011 dois planos de cadeias produtivas no território pela Fundação Rureco: o Plano Territorial de Cadeias Produtivas (PTCP) da Banana e o da Tangerina Ponkan.

No Estado as atividades do PRONAT começam em 2003¹⁶, com a inclusão de 5 territórios - Sudoeste Paranaense, Cantuquiriguaçu, Paraná Centro, Centro Sul e Vale do Ribeira. Em 2008 são incorporados mais 2 territórios - Caminhos do Tibagi e Integração Norte Pioneiro e, em 2013 mais 4 territórios são integrados ao programa - Vale do Iguaçu, Vale do Ivaí, Entre Rios e Oeste Paranaense, somando ao todo 11 territórios rurais no PRONAT e PTC (Figura 9).

Nesta fase inicial o CEDRAF exerceu importante papel na implementação do PRONAT. A secretaria executiva do Conselho assumiu a coordenação do programa no estado, contando com um secretário executivo e um consultor¹⁷ contratado pelo MDA para auxiliar nesta tarefa. Em 2005 são criadas as Delegacias Federais do Desenvolvimento Agrário (DFDA¹⁸), que assumem a coordenação de todas as ações do MDA nos estados. Assim, a partir desta estrutura de territórios foram criados os Conselhos Gestores Territoriais, que entre suas atribuições, a principal era a de coordenar o processo de desenvolvimento nos territórios.

FIGURA 9 - TERRITÓRIOS RURAIS NO PARANÁ - 2015



FONTE: DFDA-PR, 2015.

¹⁶ A lista com os 239 territórios incluídos no PRONAT e PTC está disponível no Sistema de Informações Territoriais do extinto MDA. Também estão disponíveis os cadernos territoriais de cada território, com as datas de inserção nos programas. Esta página não é mais atualizada, pois o ministério foi extinto, porém ainda é possível acessá-la pelo endereço: <http://sit.mda.gov.br/download.php>. Acessado em 18/10/2019.

¹⁷ Este consultor era chamado de “Articulador Estadual” e, na prática coordenava o PRONAT e o PTC no estado.

¹⁸ Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 7.255, de 4 de agosto de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Este é o decreto que criou formalmente a estrutura do MDA, criando a SDT e atribuindo a ela a formulação e coordenação da estratégia nacional de desenvolvimento territorial, bem como sua implementação.

O PRONAT contava também com uma linha orçamentária - PROINF¹⁹ - Ação Orçamentária de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais, que tinha como principal objetivo o de ampliar e qualificar a capacidade produtiva, de armazenamento, transporte e comercialização dos empreendimentos da agricultura familiar, assim como a qualificação dos serviços públicos de inspeção sanitária, armazenamento, transporte e comercialização nos Territórios Rurais e da Cidadania.

Dentre os itens que poderiam ser financiados estavam àqueles relacionados aos seguintes aspectos: recuperação de solos; implantação de sistemas de abastecimento de água e geração de energia; melhoramento do sistema de armazenamento, transporte e venda coletiva de produtos; classificação, limpeza e beneficiamento de produtos. Os empreendimentos financiados deveriam atender aos seguintes critérios:

- a) o uso coletivo;
- b) a implantação em área pública;
- c) os benefícios serem apropriados pelos produtores familiares;
- d) a administração ser feita de acordo com as normas definidas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e a prefeitura.

No início do programa em 2003, os atores participantes do processo elaboravam e apresentavam os projetos ao conselho de desenvolvimento territorial; o conselho então escolhia os projetos que considerava prioritários e os enviava para serem analisados pelo Grupo de Trabalho do PROINF (GT PROINF) do CEDRAF²⁰. Após avaliação do GT, caso fossem necessário ajustes estes eram devolvidos ao colegiado para as correções, caso aprovados, os projetos eram apresentados e votados pelo CEDRAF, sendo, por fim, encaminhados pela Delegacia Estadual do MDA (DFDA-PR) para a SDT para aprovação final e contratação. Todos os projetos eram contratados via Contrato de Repasse²¹ pela Caixa Econômica Federal, que era responsável pela gestão dos recursos e o monitoramento dos

¹⁹ Edital do PROINF 2009 - Orientações para a indicação, elaboração e trâmite de projetos territoriais em 2009 (SDT/MDA). Esta linha orçamentária era aprovada anualmente desde 2005 na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária (LOA) do governo federal. Até 2004 era um programa específico - PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, que, com a criação da SDT passa a ser uma linha orçamentária dentro do PRONAT.

²⁰ Foi criada no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar uma câmara técnica para avaliação dos projetos enviados pelos territórios. Uma vez avaliados os projetos estes, quando necessário, retornavam aos territórios para ajustes e uma vez feitos então seguiam para a aprovação na plenária do CEDRAF. Porém em 2013 a SDT mudou o caminho de aprovação e não era mais necessário passar pelo CEDRAF.

²¹ Contrato de Repasse: Conforme o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, é o instrumento que formaliza transferências voluntárias entre um órgão da Administração Pública Federal e estados, municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos. A organização que recebe o recurso financeiro precisa ter personalidade jurídica, e é chamada de proponente ou conveniente.

projetos de investimento e custeio, bem como pela prestação de contas final destes.

Outro aspecto era a quantidade de recursos destinados aos projetos. Os valores disponibilizados para os territórios do estado do Paraná, conforme informação da DFDA-PR seguiu os seguintes critérios: de 2004 a 2008 houve uma disponibilidade de R\$ 5.400.000,00 para todo o Estado do Paraná. Esta quantia era dividida entre os territórios com base nos projetos discutidos e aprovados pelo colegiado territorial e pelo CEDRAF. A partir de 2008, com a implantação do Programa Territórios da Cidadania, o valor disponível para os territórios incluídos no programa era de R\$ 1.200.000,00 e R\$ 600.000,00 para os Territórios Rurais. De 2011 até 2012 os valores passam a ser de R\$ 550.000,00 para os Territórios da Cidadania e R\$ 350.000,00 para os demais territórios. De 2014 em diante os valores passam a ser ofertados em função de critérios de apresentação de metas específicas para Empreendimentos Produtivos de Mulheres, de Jovens, e de Povos e Comunidades Tradicionais, sendo o valor mínimo das propostas de R\$ 275.000,00 podendo chegar até R\$ 425.000,00 para os Territórios da Cidadania, se incluídas as metas específicas e de R\$ 225.000,00 e R\$ 375.000,00 respectivamente se incluídas as metas específicas para os demais territórios.

É importante salientar que até 2012 os territórios podiam apresentar mais de uma proposta de projetos a SDT, somente tendo que priorizar estes por ordem de importância para o território no caso de alguma das propostas não fosse aprovada pela SDT. De 2013 em diante o colegiado podia apresentar até duas (2) propostas, porém somente uma era aprovada para contratação. Outra mudança importante nos critérios de apresentação foi quanto às áreas onde era possível apresentar projetos - até 2011 era possível apresentar propostas em praticamente todas as áreas, como educação (Casas Familiares Rurais) e estruturas de apoio à agricultura nas universidades estaduais e federais, como no caso de estruturação de laboratórios de pesquisa de sementes e de homeopatia animal; na construção de centros para formação e capacitação de agentes de desenvolvimento; em agroindústrias; em estruturas de apoio aos colegiados - sede do colegiado, veículos, equipamentos, enfim, os recursos poderiam ser aplicados em ações definidas no PTDRS do território e que não fossem somente ligadas as questões agrícolas produtivas. A partir de 2012 quase que exclusivamente os recursos foram direcionados para estruturas produtivas e de comercialização e para estruturação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA nos territórios. Também outra mudança ocorrida a partir de 2013 é o lançamento de dois (2) editais, sendo um para a apresentação de propostas de entidades governamentais e outro para entidades privadas ligadas a agricultura familiar. No caso se a decisão do colegiado era por apresentar proposta

para o edital de entidades governamentais, este não poderia apresentar propostas para o outro de entidades privadas ou ao contrário. Esta mudança foi importante para os territórios uma vez que possibilitava que entidades privadas sem fins lucrativos (cooperativas, por exemplo) pudessem receber recursos não reembolsáveis da união.

No Vale do Ribeira de 2003 até 2010 foram contratados 16 projetos num valor total repassado de R\$ 3.309.963,92. Em 2011 e 2012 o mesmo projeto foi apresentado e reprovado pelo CEDRAF e pela DFDA-PR e em 2013, 2014 e 2015 o colegiado não apresentou nenhuma proposta. De 2016 até 2018 não foram lançados editais do PROINF para os territórios e em 2019 o programa foi definitivamente extinto. Uma avaliação completa sobre a situação dos projetos até 2010 foi realizada pela SDT, CEDRAF e SEAB Paraná em todos os territórios. Porém não está disponível para o público.

Os recursos do PROINF eram repassados via convênio²² a partir de “Contratos de Repasse”, celebrados entre as entidades beneficiadas e a Caixa Econômica Federal²³, que era a gestora dos recursos. Para celebrar este contrato era utilizado um instrumento chamado de Plano de Trabalho (PT²⁴), um resumo da proposta, o qual deveria ser elaborado pela proponente do projeto e aprovado pelo MDA para liberação do recurso. Este instrumento continuou depois a ser utilizado pela SDT dentro do PRONAT, incluindo também outro instrumento auxiliar chamado de Projeto de Atividades - PAT, que era específico para recursos de custeio e consistia no detalhamento das metas e atividades a serem realizadas pelo projeto. Para as prestações de contas destes projetos era utilizado o Relatório de Execução de Atividades - REA, que consistia no detalhamento das despesas realizadas em cada uma das metas e atividades do projeto. Então o PT, o PAT e o REA²⁵ até a criação do Sistema de Convênios do Governo Federal - SICONV (2009) eram os instrumentos para a gestão e o monitoramento dos recursos oriundos do PROINF. Em 2010 a SDT começou a utilizar o SICONV (obrigatório), usando estes (PT, PAT e REA) somente como auxiliares na elaboração e monitoramento dos projetos (SDT, 2004; 2005).

²² Convênio, conforme definido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, é um acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos, Fiscal e da Seguridade Social da União, e tenha como partícipe de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

²³ Até 2012 a Caixa era a gestora dos recursos de custeio e investimento. A partir de 2012 ficou somente com a gestão dos recursos de investimento. Para o custeio foi contratado o Banco do Brasil.

²⁴ Este era um instrumento usado para recursos de investimento, ajustado pela SDT para custeio.

²⁵ Manual para análise de Relatório de Atividades Executadas (REA). Orientações para o preenchimento do Plano de Trabalho específico para o PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais (SDT - documentos internos).

4.4.2 PTC - Programa Territórios da Cidadania

O Programa Territórios da Cidadania - PTC²⁶ foi criado em 2008, como parte do esforço do conjunto do Governo Federal para priorizar suas ações em territórios rurais. O PTC foi um programa de desenvolvimento regional e garantia de direitos sociais, voltado às regiões rurais mais pobres e com grandes desigualdades sociais, com os seguintes objetivos:

- Integração de políticas públicas a partir do planejamento territorial;
- Ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas;
- Ampliação da oferta e universalização de programas básicos de cidadania;
- Inclusão produtiva das populações pobres e segmentos sociais mais desiguais, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas e indígenas.

Como premissas, os colegiados territoriais eram reconhecidos como instâncias de planejamento, gestão e controle social das ações implementadas no âmbito do Programa, e os planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável (PTDRS) como referências para a identificação e atendimento de demandas, elaboração e financiamento de projetos, integração de políticas públicas e elaboração de planos e programas setoriais complementares. O PTC estava organizado em 3 instâncias: a) Comitê Gestor Nacional; b) Comitê de Articulação Estadual; e c) Colegiado Territorial. A descrição de cada instância e suas funções está detalhada no quadro 4.

QUADRO 4 - ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

COMITÊ GESTOR NACIONAL	Instância que tinha como função aprovar diretrizes, orientar e monitorar a atuação do Comitê de Articulação Estadual, em relação à aplicação de recursos e à implementação das ações interministeriais relativas à área de abrangência do Programa.
COMITÊ DE ARTICULAÇÃO ESTADUAL	Realizava sob a orientação do Comitê Gestor Nacional, o acompanhamento da execução das ações do Programa. Órgão consultivo e propositivo.
COLEGIADO TERRITORIAL	Tinha como função o apoio na execução das ações e identificação daquelas a serem priorizadas no atendimento. Exercia o controle social do programa, dentre outras instâncias já existentes ou a serem constituídas, com integração e articulação entre esses e outras instâncias colegiadas municipais ou intermunicipais. Tinha o papel de mobilizar e articular os atores internos e externos do programa. Nas ações da Matriz tinha papel consultivo, deliberativo e de controle social dependendo da ação.

FONTE: MDA, 2009.

²⁶ Territórios da Cidadania - Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades (MDA, 2009).

O Comitê de Articulação Estadual no Paraná (CAE) estava organizado em 2 instâncias. A Coordenação Executiva do CAE, constituída por órgãos federais, do estado e dos municípios atendidos pelo programa. A coordenação executiva ficava sob a responsabilidade da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no Paraná. A outra instância era a plenária do CAE (formação completa), que praticamente se reuniu somente no lançamento do programa nos territórios.

QUADRO 5 - COMPOSIÇÃO DA COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO CAE - PARANÁ

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO CAE - PARANÁ
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário (DFDA-PR)
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento (Superintendência Regional do Paraná)
ELETRONBRAS/CGT ELETROSUL - Companhia de Geração e Transmissão de Energia Elétrica do Sul do Brasil (Regional de Manutenção do Paraná - RMPR)
SEAB - Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento
SEPL - Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral
Prefeitura Municipal de Guaraniáçu

FONTE: Delegacia Estadual do Desenvolvimento Agrário no Paraná - DFDA/PR. Documentos internos.

QUADRO 6 - COMPOSIÇÃO DO COMITÊ DE ARTICULAÇÃO ESTADUAL DO PTC NO PARANÁ

ÓRGÃOS FEDERAIS
Banco do Brasil - Regional Sul
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento (Superintendência Regional do Paraná)
ELETROSUL - Programa Luz para Todos
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário (DFDA-PR)
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
MS - Ministério da Saúde (FUNASA Paraná)
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego (Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Paraná)
SEAP/PR - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (Superintendência Regional do Paraná)
SRI - Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República
ÓRGÃOS ESTADUAIS - PR
Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar
Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
SEDU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano
SEAB - Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento
SEMA - Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SEPL - Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral
SETI - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SESA - Secretaria da Saúde do Estado do Paraná
PREFEITURAS - PR
Prefeitura Municipal de Guaraniáçu (Cantuquiriguaçu)
Prefeitura Municipal de Nova Tebas (Paraná Centro)
Prefeitura Municipal de Adrianópolis (Vale do Ribeira)
Prefeitura Municipal de Jacarezinho (Norte Pioneiro)

FONTE: Delegacia Estadual do Desenvolvimento Agrário no Paraná - DFDA/PR. Documentos internos.

A coordenação formal do PTC era de responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República, mas na prática quem realizava a coordenação a nível federal, nos estados e territórios era a SDT, pois o PTC foi um programa criado com a mesma estrutura do PRONAT, incluindo os territórios já homologados pela secretaria nas suas ações.

A grande proposta do PTC era a integração das políticas públicas nos territórios – de nada adianta, por exemplo, realizar uma ação de regularização fundiária no meio rural se o beneficiário desta ação não tiver condições de se manter na sua propriedade sem assistência técnica, sem o crédito, sem possibilidades de uma educação adequada aos jovens, ou seja, é necessário que isto se articule em torno desta proposta. Uma vez a terra regularizada e o agricultor sem opções para continuar na sua propriedade pode vender e procurar alternativas para sua manutenção.

As ações ofertadas para os territórios eram apresentadas na forma de uma Matriz de Ações, onde os ministérios e demais órgãos do governo federal participantes do programa disponibilizavam informações sobre seus programas e os recursos disponíveis de cada um para que os colegiados elaborassem o Plano Territorial de Ações Integradas (PTAI), onde cada ação era detalhada na sua forma de execução, servindo inclusive para o monitoramento pelo colegiado. Esta Matriz se constituía numa “oferta” de ações para os territórios definidas pelas entidades participantes e também pelas prioridades definidas nos colegiados. Uma vez apresentada a Matriz e discutida a estratégia no território, o colegiado tinha o papel de realizar o monitoramento da execução das ações. A cada ano era elaborada uma nova matriz nacional com ofertas de ações já territorializadas e de outras “livres”, ainda não territorializadas e que o colegiado poderia definir como prioridade para o território (MDA, 2009).

As ações estavam distribuídas em 3 eixos estratégicos: a) Apoio a Atividades Produtivas; b) Cidadania e Direitos; e c) Infraestrutura. Os eixos estavam divididos em 7 temas: a) Organização Sustentável da Produção; b) Ações Fundiárias; c) Educação e Cultura; d) Direitos e desenvolvimento Social; e) Saúde, Saneamento e Acesso a Água; f) Apoio a Gestão Territorial; e g) Infraestrutura.

A matriz para o Vale do Ribeira, em 2008, ano de lançamento do PTC estava distribuída em 44 ações, totalizando um valor de R\$ 40 milhões em recursos federais. Nesta matriz estavam disponíveis ações específicas para o território (territorializadas) e ações gerais (não territorializadas), disponíveis para todos os territórios do programa. A distribuição, conforme os eixos está descrita no quadro 7.

QUADRO 7 - DISTRIBUIÇÃO DAS AÇÕES POR EIXOS EM 2008 - VALE DO RIBEIRA - PR

EIXOS	AÇÕES	VALOR (R\$)
Apoio às Atividades Produtivas	13	10.980.314,17
Cidadania e Acesso a Direitos	27	23.104.336,51
Infraestrutura	4	6.310.184,47
TOTAL	44	40.394.835,15

FONTE: Programa Territórios da Cidadania, 2008.

As ações estavam distribuídas em diferentes ministérios e, muitas delas eram vinculadas a programas já existentes, como por exemplo, o Bolsa Família ou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. Mesmo caso acontecia com as ações da SDT nos territórios. O que na prática mudou foi a priorização das políticas e programas para estes territórios, bem como em alguns casos, o aumento do volume de recursos. Também era possível fazer o monitoramento das ações pelo sitio do programa na internet - www.territoriosdacidadania.gov.br. Em cada ação estava uma descrição completa, com o ministério responsável pela realização da ação e, qual era a situação dela - realizada, não realizada, em execução. Porém não é mais possível acessar o endereço, uma vez que o programa foi extinto. A distribuição das ações por ministério está no quadro 8.

QUADRO 8 - DISTRIBUIÇÃO DAS AÇÕES POR MINISTÉRIO EM 2008 - VALE DO RIBEIRA - PR

TERRITÓRIO VALE DO RIBEIRA - PR		
ÓRGÃOS	AÇÕES	VALOR (R\$)
MCID - Ministério das Cidades	2	106.690,00
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário	17	10.225.386,48
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	7	13.961.538,81
MEC - Ministério da Educação	5	5.630.629,68
MINC - Ministério da Cultura	1	275.000,00
MMA - Ministério do Meio Ambiente	2	250.000,00
MME - Ministério das Minas e Energia	1	4.929.133,00
MS - Ministério da Saúde	6	4.869.757,18
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego	3	146.700,00
TOTAL DE AÇÕES	44	40.394.835,15

FONTE: Programa Territórios da Cidadania, 2008.

Porém, conforme cita FAVARO (2014), o desafio para a gestão dos recursos era maior, pois envolvia várias ações setoriais oriundas de distintos ministérios, cujo exercício e articulação tinham que acontecer efetivamente na escala territorial, tornando mais complexo o

processo de gestão social. Conforme cita o autor nesse caso, não se tratou da criação, pelos órgãos federais, de novas políticas públicas para ingressarem no PTC, mas da destinação de um volume de recursos dos programas já existentes aos Territórios da Cidadania. Desse modo, no momento em que um ministério passava a integrar o programa não haveria maior dotação orçamentária para essa instituição, mas somente uma redistribuição dos valores, visando aumentar ou, dependendo da situação orçamentária, manter sem cortes os recursos empregados nas regiões mais empobrecidas e menos dinâmicas, buscando melhorar a eficiência da sua aplicação no campo.

Em outras palavras, não se ampliaram os recursos dos ministérios para o meio rural, o que ocorreu é que cada política setorial passou a direcionar uma parcela do seu montante de recursos para esse espaço pelo PTC. Portanto, não ocorreu um – aumento do bolo – mas somente uma nova redistribuição das suas fatias. Em alguns territórios – principalmente os mais isolados – isso podia representar um acréscimo de recursos, enquanto que para outras localidades os valores sofreram poucas alterações, pois se traduziam na mesma rubrica que já chegava aos municípios antes da sua constituição enquanto Território da Cidadania, como por exemplo, os recursos do programa Bolsa Família ou do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. No Paraná, como já citado, eram territórios da cidadania: Cantuquiriguaçu e Paraná Centro, incluídos em 2008, Norte Pioneiro e Vale do Ribeira que foram incluídos em 2009. No Brasil eram 120 territórios da Cidadania distribuídos em todos os estados.

No âmbito do governo federal, as iniciativas realizadas pelo MDA, em particular pela SDT, constituíram-se em importantes acúmulos e serviram como referências de processos de formação e fortalecimento de territórios rurais, com suas diversas formas de institucionalidade. Ainda que se considerem os impactos diferenciados gerados por essas experiências de articulação territorial, é necessário registrar que o saldo desse processo de construção é positivo, na medida em que proporcionou uma ampliação dos espaços de discussão, diálogo e negociação dos interesses sociais existentes numa determinada região. Porém, mesmo reconhecendo a relevância desses avanços, mais uma vez cabe aqui reafirmar que as limitações e dificuldades enfrentadas por esse processo ainda não criaram as condições necessárias para se estabelecer uma mudança de orientação na estratégia de desenvolvimento regional.

4.5 DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Historicamente as decisões sobre o processo de desenvolvimento e sobre a formulação de políticas públicas eram tomadas e coordenadas majoritariamente, senão exclusivamente e de forma técnico-burocrática, por representantes do Estado. Essa situação configurou relações sociais locais fortemente influenciadas pela prática de uma gestão pública com características patrimonialistas e clientelistas, predominando relações de dominação, em que os segmentos sociais mais excluídos do meio rural eram tratados simplesmente como objeto e não como sujeitos sociais de políticas públicas. Políticas estas, que se traduzem em baixa capacidade de execução e pouca atuação em favor dos excluídos do campo (OLIVEIRA, 2015). Esta afirmação está de acordo com o que disse em entrevista o Ex. Delegado Federal do Desenvolvimento Agrário no Paraná (de 2005 até 2016) quando questionado sobre o Vale do Ribeira:

“[...] então é uma realidade muito específica do Vale do Ribeira e a população também muito dependente do paternalismo, do clientelismo, das relações verticais, de dominação, forma uma população muito dependente e quem têm pouca iniciativa né, e acaba sendo mais sujeita ainda a essas iniciativas de curitibanos que se julgam donos da receita pronta para resolver a situação de seu desenvolvimento né, mas isso não resolve; então essa é uma realidade do Vale do Ribeira” (Delegado Federal do Desenvolvimento Agrário no Paraná - entrevista realizada em 06/08/2015²⁷).

Conforme Pinto (2004) citado por Oliveira (2015) essa prática ainda hoje existe, mas de forma dissimulada e é controlada por atores com maiores recursos de poder em espaços como os dos colegiados territoriais. Isto é, atualmente essa prática necessita de outras estratégias para sua execução, haja vista que o país passou por um forte processo de democratização nas últimas décadas com o estabelecimento de políticas públicas consideradas inovadoras, como a política de desenvolvimento territorial, em que se busca reduzir as desigualdades sociais e regionais, mas também fortalecer a cidadania no campo por meio do financiamento de processos de gestão social, em que a participação da sociedade emerge como elemento preponderante para uma nova forma de fazer gestão pública (OLIVEIRA, 2015).

Entretanto, essa prática de gestão encontra dificuldades em se estabelecer nos territórios rurais, não somente pelo fato de ainda ser recente, necessitando de um tempo maior para ser de fato apropriada pelos atores, mas também porque essa forma de gestão não é

²⁷ Hoje a representação das políticas para a agricultura familiar está no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

suficiente para promover mudanças significativas nas relações de poder, no sentido de tornar mais equitativas as relações sociais para tomada de decisões em territórios rurais, que naturalmente são considerados como espaços de conflitos e de disputas (TORRE, 2010; WOLF, 2003), assim como de medidas desiguais de poder (PINTO, 2004), que se supõe influenciar sobremaneira no processo de organização social do território para a realização da gestão social do desenvolvimento territorial (OLIVEIRA, 2015).

Porém, o desenvolvimento é um processo que interessa ao conjunto da sociedade e que deve ser assumido por todos os segmentos sociais interessados em participar neste trabalho. Desenvolvimento é um processo de construção coletiva. Assim, é preciso envolver todos os setores da sociedade, através de suas representações legítimas e democráticas, num processo participativo de formulação, definição e implementação de uma política de desenvolvimento que corresponda às potencialidades, às vantagens comparativas naturais, aos interesses imediatos e às necessidades estratégicas do conjunto da sociedade.

Portanto, não é suficiente fomentar a participação social dos atores territoriais para se garantir a eficiência de uma política pública, ou do processo de gestão social (ROVER, 2007 *apud* OLIVEIRA, 2015). É necessário se utilizar de diferentes mecanismos de participação, pois existem diferentes níveis e formas de participação, desde o de simples espectador até o de protagonista da ação, além da diversidade de segmentos sociais. A mais básica podemos citar como exemplo a participação em assembleias e audiências, tendo uma atuação ínfima e mais marginal. Em outro nível, podemos encontrar uma participação ativa, onde os indivíduos realmente contribuem de alguma forma com a construção do processo em questão, seja através de ideias ou na execução de determinadas atividades constitutivas do processo de desenvolvimento. No nível maior a participação envolve incidir sobre o processo de decisão, onde ocorre um verdadeiro protagonismo nas ações planejadas.

Ainda neste sentido os resultados também podem ser influenciados pela forma como estes atores se organizam para realizar a gestão social do desenvolvimento territorial, pois é possível pensar que estes atores possuam interesses diversos, que tanto podem ser convergentes, como antagônicos (OLIVEIRA, 2015). Assim supõe-se que as relações de poder preexistentes no território ou estabelecidas a partir da iniciativa de desenvolvimento interferem na maneira como esta iniciativa irá se desenvolver. Esta questão foi comentada em entrevista pelo articulador territorial, que discute justamente a existência de um Fórum anterior à constituição do território e do colegiado que acabava interferindo em muitas ações do território:

“A gente chegou e verificou que existia esse coletivo, mas que era um coletivo que não tinha um processo de organização coeso em relação às instituições que ali participavam né, então tinha o fórum, que a gente chamava do fórinho das entidades sociais, das instituições, que também foi uma surpresa, que era uma coisa que se organizava paralelamente ao colegiado maior, né, e que vinham às vezes com algumas coisas já pré-determinadas pra reunião para ser somente, como é que se diz assim, homologada pelo colegiado.” (Articulador Territorial do Vale do Ribeira entre 2006 e 2011 - entrevista realizada em 23/04/2016).

É preciso então pensar em formas de governança e de gestão social para dar conta do acompanhamento e aprimoramento de políticas públicas inovadoras e, conseqüentemente, buscando inovações nas formas de participação e no envolvimento de toda a diversidade de segmentos sociais de uma comunidade ou território. Ou seja, buscar a participação de todos os cidadãos em institucionalidades locais de desenvolvimento rural, não somente os representantes formais da sociedade e dos poderes públicos, mas também os grupos ainda excluídos (ou invisíveis) e as organizações informais (OLIVEIRA, 2015). Assim, é necessário compreender o trabalho de assessoria realizado pelo Articulador Territorial ao Fórum de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Ribeira, que se constitui num dos atores estratégicos neste processo.

4.6 A GESTÃO SOCIAL E CAPITAL SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A SDT construiu um referencial de apoio ao desenvolvimento territorial, a partir de um pensamento integrador da diversidade de experiências construídas e exercitadas no País. No entanto, o fio condutor foi baseado no paradigma da sustentabilidade, embasada na **Gestão Social**, entendida como elemento central da sustentabilidade, definida como “*a capacidade de ação e influência, por meio da participação protagonista, dos diversos atores sociais nos processos de formulação, gestão, acompanhamento e avaliação de políticas públicas*” (SDT, 2005). Isto implica na aplicação dos níveis das capacidades humanas, sociais e organizacionais do território, através de um processo pedagógico de formação e capacitação dos atores sociais. Neste sentido, o referencial pedagógico para apoiar projetos de capacitação de gestores municipais deve considerar esse momento como “um processo educativo e formativo, que abrange também mudanças na forma de ver a realidade, indispensáveis à compreensão e à efetivação das ações a serem desenvolvidas no território”.

Mas Gestão Social implica também na existência de um “Capital Social”. Como descreve Abramovay (2000), duas correntes do pensamento social contemporâneo convergem em torno do desenvolvimento rural: uma que põe ênfase na **dimensão territorial do**

desenvolvimento, que não trata de apontar vantagens ou obstáculos geográficos de localização e sim de estudar a constituição das “redes”, das convenções, resumindo, das instituições que permitem ações cooperativas, capazes de enriquecer o tecido social de certa localidade (ABRAMOVAY, 2000). Com base nos trabalhos de James Coleman, (1988) Robert Putnam (1996), Pierre Bourdieu (1979, 1980) e Francis Fukuyama (1996 e 2000) a outra vertente do pensamento vem chamando este processo de enriquecimento de **capital social**, que diz respeito à “...características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (ABRAMOVAY, 2000).

Abordando o tema das redes, no III Encontro Nacional de Colegiados Territoriais, que aconteceu em 2008, em Fortaleza - CE, foi aprovada a criação de uma Rede Nacional de Colegiados, formado por um colegiado nacional e Redes Estaduais. No Paraná, a criação da Rede Estadual de Colegiados é realizada em 2010, com a aprovação do documento de constituição da rede no estado. As redes são comunidades, virtual e/ou presencialmente constituídas. As definições de rede falam de células, conexões, sistemas, mas a ideia discutida e aprovada foi a de uma rede de governança de políticas públicas, que tem como princípios a articulação, a negociação, a participação nas decisões e a busca de consenso entre os diferentes setores da sociedade civil e do poder público. É nesta articulação e interdependência de ação entre a sociedade civil e o poder público que se fundamenta o conceito de governança. O objetivo da criação da Rede Estadual era o de fortalecer e aumentar a capacidade dos colegiados para que fosse possível desempenhar um papel significativo no acompanhamento da política de desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial.

Conforme descreve Paiva (2002), em estudo sobre sistemas locais de produção e a importância destes para o desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul, o desenvolvimento territorial fortalece os espaços locais, as micro-organizações e as diversas matrizes culturais, que aparecem como identidades coletivas ou subsistemas da ordem social estabelecida. Com isso, torna-se possível pensar numa ordem política democrática em que as comunidades dos diferentes territórios possam tomar decisões sobre seus próprios destinos, nas relações estabelecidas com áreas externas, mediadas pelas regulações de territórios em escalas espaciais maiores. Assim, o desenvolvimento territorial está relacionado com o uso efetivo das capacidades, competências e habilidades das comunidades, e com a identidade social e histórica própria e territorialmente delimitada. Isto é possível por meio do empreendimento e gestão sustentável dos seus fatores potenciais, assim como pela incorporação de

conhecimentos e pela transformação de possibilidades externas em oportunidades internas, de modo a solucionar problemas ou atender necessidades locais. Estas características mostram a real possibilidade de articulação entre o capital social e o desenvolvimento territorial (FERREIRA & PESSÔA, 2012). Ferreira & Pessôa (2012) sintetizam em 6 pontos principais as ideias desenvolvidas por Coleman, Putnam, Bourdieu e Fukuyama:

a) O capital social é intangível, só existe no espaço relacional, por meio das pessoas e entre elas, está associado à confiança, fortemente ligado à ideia de comunidade cívica, ou seja, interligado à participação política; b) Por se basear na confiança, esse conceito se apoia na teoria dos jogos: é preciso repetir a ação várias vezes para se chegar à cooperação, à confiança mútua. Assim, ele tem a característica de incrementar sua oferta quando aumenta seu uso; c) Tal ação cooperativa não consiste em boa vontade ou altruísmo, e sim em um pensamento racional de que se obtêm melhores resultados individuais quando se trabalha em conjunto, com base em interesses homogêneos e na educação cívica; d) O capital social tem um efeito multiplicador sobre outras formas de capital, uma vez que reduz os custos de transação próprios da coordenação formal, isto é, contratos, hierarquia, regras burocráticas, etc. As negociações em grupos com baixo capital social têm seus custos aumentados com ações como o monitoramento e a negociação jurídica; e) As instituições políticas e sociais favorecem sua reprodução. Os Estados podem empreender ações para fomentar o capital social e para prevenir a diminuição do mesmo, sendo que a área em que os governos estão melhor capacitados para gerar capital social é a educação. As instituições educativas comunicam capital social na forma de regras sociais e normas. Também, de forma indireta, os Estados promovem a criação de capital social pela eficiente provisão de bens públicos, em especial direitos de propriedade e segurança pública; f) E por fim, o capital social possui características que o distinguem dos bens privados, divisíveis e alienáveis, por ser um recurso com valor de uso e sem valor de troca. Não é uma propriedade de seus beneficiários, pois todos os seus componentes funcionais têm o aspecto de um bem público (FERREIRA & PESSÔA, 2012).

É com base nessas características que o capital social se apresenta como um forte aliado no desenvolvimento territorial. No entanto, não existe a ilusão de que o capital social possa resolver os problemas do mundo. Como descrito, esse tema ainda traz consigo muitas dúvidas e problemas a serem solucionados, mesmo porque este conceito é ainda muito jovem.

Muitas críticas foram feitas ao conceito de capital social, assim como à sua utilização indiscriminada, como se fosse um conceito capaz de apontar saídas para todos os males da exclusão social e que permitiria resolver os problemas do baixo nível de desenvolvimento. Se é verdade que as redes sociais dificultam o surgimento da figura do carona (*freerider*, aquele indivíduo que se beneficia sem contribuir), dificultando o oportunismo, podem, também, excluir novos participantes, impor normas que prejudiquem grupos específicos dentro de uma comunidade (como, por exemplo, mulheres, praticantes de determinada religião etc.) ou atitudes em relação a outros grupos, como para impedir que outras comunidades tenham acesso a determinados serviços públicos. Portanto, é importante destacar que nem toda forma de capital social é positiva, e que este pode ser usado negativamente contra os que estão fora de uma determinada rede, ou ainda gerar grupos corruptos e sistemas autoritários. Outra crítica é que podem ocorrer situações não estimuladoras de iniciativas individuais e de restrições à liberdade individual (MARTELETO; SILVA, 2004, p. 45-46 *apud* FERREIRA & PESSÔA, 2012).

4.6.1 Gestão social e a nova institucionalidade

Podemos definir Gestão Social como um conceito que busca descrever processos diversos que envolvem algum nível ou grau de institucionalização de mecanismos de partilha do poder decisório entre o Estado e a sociedade, sobre processos de implantação de políticas públicas. Esta partilha do poder de decisão entre governo e sociedade pode assumir diversos formatos, que variam, principalmente, de acordo com o grau de institucionalização que alcançam e com o tipo ou nível de participação social que mobilizam. São exemplos de espaços de participação: consultas públicas, comitês, assembleias, câmaras setoriais, fóruns, orçamentos participativos, conselhos e órgãos colegiados diversos.

A participação social foi uma das principais “bandeiras” no discurso de agentes sociais e políticos atuantes no processo de redemocratização brasileiro. Da mesma forma, a descentralização das iniciativas governamentais também se tornou um elemento marcante dos discursos e propostas políticas democratizantes no período recente no Brasil. O reforço e o maior protagonismo das esferas subnacionais (estados e municípios), como contraponto à significativa centralização que marcou a formulação e implantação das políticas públicas durante os governos militares, se apresentava como uma condição de superação de diversos impasses e problemas identificados na atuação do Estado brasileiro (ineficiência, excessiva burocratização, distanciamento em relação às efetivas necessidades sociais, corrupção, autoritarismo, etc.). Mais próximas aos cidadãos e aos problemas concretos da população, as esferas locais do Estado foram reinterpretadas, contrariamente à tradicional visão que as identificava como espaço privilegiado de reprodução dos arcaísmos da sociedade brasileira, como lócus da inovação institucional e da geração de respostas efetivas para as demandas e interesses sociais.

A ideia central presente na ênfase à gestão social como instrumento fundamental de promoção do desenvolvimento territorial é que, através dos processos com ela desencadeados, seja possível articular as redes sociais destes espaços – isto é, o conjunto de relações de que os agentes individuais e coletivos dispõem e que podem ser mobilizados numa determinada direção, e colocá-los a serviço da dinamização da economia dos territórios e da melhoria dos indicadores sociais. Além da articulação entre estes três conceitos – territórios, redes sociais e gestão social – um quarto elemento precisa ser agregado: as novas institucionalidades. Para que os processos desencadeados com as iniciativas territoriais possam ser mais formalizados e se sedimentarem, é preciso que eles deem origem a novas instituições, a novas regras de jogo, a novos espaços para a resolução dos conflitos surgidos das iniciativas postas em marcha.

Nessa tentativa de articulação é preciso, num só tempo, certa dose de criatividade – pois as receitas não se aplicam uniformemente em diferentes espaços sociais – mas também, grande capacidade em aprender com as lições derivadas de outras experiências. E o aprendizado gerado a partir de articulações territoriais já existentes ensina que quando se fala em mobilizar redes sociais, não se está falando somente das relações existentes entre organizações, mas também entre pessoas. Na maior parte das vezes, inclusive, as redes sociais dos territórios, não são mobilizadas por agentes públicos ou privados, permanecendo numa espécie de subterrâneo da vida social local. Descobrir quais são os laços de colaboração e de cooperação entre os membros de uma sociedade e mobilizá-los na direção do desenvolvimento do território é um dos principais desafios a serem superados.

Mesmo apostando, sobretudo, nos recursos locais para a dinamização dos territórios, dada à fragilidade de muitos espaços rurais, será sempre preciso recorrer a recursos externos ao local (seja na forma de recursos de conhecimento não disponíveis, seja na forma de riquezas a serem atraídas para o território). Por isso, é importante não confundir a ideia de promover o desenvolvimento a partir da base endógena do território com qualquer tipo de autonomismo, o que só faria acentuar os limites já vividos.

Se a mobilização das redes sociais de um território é o desejo a ser alcançado, então é fundamental não se ater aos agentes tradicionais do rural. Há sempre uma dificuldade grande, tanto em reconhecer e mobilizar esses agentes, como em evitar que seus interesses se sobreponham aos interesses dos agricultores familiares – público prioritário do MDA²⁸. Porém, sem essa ampliação a abordagem territorial fica amputada: é preciso, necessariamente, contar com o conjunto de agentes do território, mesmo que isto implique em conflitos a serem sanados ou administrados pelo processo de gestão social.

A forma de institucionalizar a gestão social dos territórios deve obedecer, sobretudo, ao histórico de êxitos e fracassos do território. Certamente já aconteceram iniciativas similares no território e isto deve estar presente no raciocínio dos agentes locais. Saber o que deu certo e o que precisa ser aprimorado é, portanto, um passo decisivo. Junto disso, deve-se agregar àquele rol de preocupações a que se fez referência anteriormente à necessidade de não restringir a gestão social a aspectos formais, a importância de envolver o conjunto de atores, o caráter democrático e transparente que deve reger as ações. É desejável que o espaço a ser designado como o fórum responsável por conduzir o processo de gestão social do desenvolvimento não se constitua em paralelo ou em concorrência com outros. Se possível,

²⁸ De 08/2016 a 01/2019: Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Atual Secretaria de Agricultura Familiar e do Cooperativismo - SAF/MAPA.

deve-se procurar a fusão desses órgãos, evitando perda de tempo e de recursos. Esse fórum poderá tanto ser algo inédito no território – como as CIAT's (Comissões de Instalação das Ações Territoriais) – como se pode atribuir as mesmas responsabilidades a algum fórum já constituído, como os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD's), as Associações de Municípios, entre outras instituições atuantes no território. Exemplo desta possibilidade é o Território Paraná Centro, com o CONSAD Centro.

Por fim, é bom ter em mente, também, que o tema da participação é cercado de perigos que devem ser evitados, como: o democratismo, que pode levar a participação a um exagero absurdo que imobiliza as organizações; o centralismo, quando o poder fica concentrado em poucas pessoas ou entidades; o populismo, que procura levar a população a acreditar em propostas com as quais as lideranças (proponentes) não se comprometem, sabendo de antemão da sua inviabilidade; o assistencialismo, que constitui uma prática desmobilizadora dos movimentos populares.

4.6.2 O Ciclo da gestão social na estratégia de desenvolvimento territorial

A gestão social do desenvolvimento territorial é, antes de qualquer coisa, um processo. Enquanto tal, ele se desdobra em um conjunto de macroprocessos que precisam ser trilhados e cujos limites, de um a outro, são muito tênues. Ademais, o caminho por esses macros processos não é linear. Ao contrário, seu encadeamento obedece mais à imagem de um ciclo contínuo e retro alimentador que precisa ser sistematicamente acompanhado e avaliado em seus objetivos e resultados obtidos.

O ciclo envolve a sensibilização e a mobilização dos atores locais, avança pela construção da visão compartilhada de futuro e do diagnóstico participativo da situação nela envolvida, passa pelo planejamento e seu desdobramento em planos e projetos específicos, passa ainda pela articulação das políticas e instrumentos necessários para dar vida a esse plano, e alcança finalmente os momentos de monitoramento e avaliação, os quais, por sua vez, sempre irão motivar a atualização daquela visão de futuro, os diagnósticos sobre seus entraves, e assim sucessivamente. Independente de por onde este desenho se inicie, o fundamental é que ele cumpra os três grandes macroprocessos que, enfim, conformam o ciclo de gestão social das iniciativas de desenvolvimento dos territórios rurais: planejamento, organização e controle social. Como se espera que tais práticas sejam contínuas e permanentes pretende-se que cada novo ciclo a ser experimentado possa mobilizar novos

atores, articulando não somente suas ações, mas também as políticas públicas existentes, fortalecendo assim os arranjos institucionais criando melhores condições para a busca de soluções mais adequadas para o enfrentamento dos problemas.

O que a ideia de gestão social traz de novo em relação à estratégia mais recente de apoio ao desenvolvimento rural? A proposição desses ciclos desloca a ênfase que na última década repousou sobre o planejamento do desenvolvimento rural para o planejamento e gestão social das iniciativas territoriais. Com isso, em vez de fomentar apenas a origem de bons planos (que na maioria das vezes ficavam restritos ao papel), pretende-se apoiar processos de mobilização social onde este momento do planejamento continua sendo fundamental, mas aparece agora subordinado e vinculado a outros macroprocessos capazes de lhe conferir mais vida e aderência às expectativas dos agentes locais²⁹. É por isso que a questão do necessário aperfeiçoamento das capacidades humanas, sociais e organizacionais do território ganha em importância. O aspecto, por assim dizer, pedagógico do processo de mobilização do território passa a ter tanta importância quanto os projetos ou iniciativas, efetivamente gerados.

Como os macroprocessos e a metodologia de sua implementação podem variar de território a território, dependendo do estágio de maturação da articulação entre seus agentes ou da experiência anterior das pessoas envolvidas, é bom sublinhar que o fundamental é reter quatro princípios contidos no desenho aqui proposto e que podem ser operacionalizados de formas e em etapas distintas. São eles:

- Participação: que deve ser sempre ativa e envolver todos os momentos da elaboração à gestão das iniciativas voltadas para o desenvolvimento territorial.
- Descentralização: como condição para que a gestão das políticas fique mais próxima do horizonte de intervenção dos agentes sociais do território e para que seus contornos se aproximem das demandas reais e da vida local.
- Democracia: como princípio básico a orientar todo o conjunto de ações e procedimentos envolvidos na gestão social do desenvolvimento territorial.
- Transparência: como elemento fundamental para gerar confiança, cooperação e aprendizado entre os agentes locais (SDT, 2005).

²⁹ Ver *Avaliação dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural* realizada pelo Ibase (2001). A este respeito consultar também Abramovay (2003), em particular o artigo *Conselhos Além dos Limites*, e também vários dos artigos reunidos em Schneider et al (2004) e que tratam dos conselhos e dos planos de desenvolvimento, em particular Favareto & Demarco (2004) e Moruzzi Marques (2004).

Para coordenar este processo de gestão social do desenvolvimento foram constituídos os Conselhos Territoriais ou Colegiados Territoriais, que são órgãos colegiados formados por atores locais, da sociedade organizada e dos governos municipal, estadual e federal.

Os conselhos seriam os espaços que viabilizariam o diálogo entre os interesses locais (território) ou demandas dos atores sociais com as políticas públicas, que geralmente são elaboradas tendo por referência dimensões macrossociais (APPENDINI & NUIJTEM, 2002). A composição do conselho é importante também. Geralmente são compostos por delegados, isto é, pessoas que representam, nestas instâncias, interesses de segmentos populacionais, grupos sociais, corporações, órgãos públicos ou organizações da sociedade civil.

4.6.2.1 O Colegiado de Desenvolvimento Territorial

O Colegiado Territorial tem entre as suas atribuições à definição, a orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação de iniciativas e políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do território. É o órgão gestor do processo de desenvolvimento do território, responsável pela representação territorial perante entes públicos e privados, nacionais e estrangeiros visando à articulação de parcerias e políticas que objetivem o desenvolvimento territorial. Pode ainda se articular com outros colegiados, fóruns, redes, universidades, instituições de pesquisa e outros organismos nacionais e internacionais com o propósito de construir relações de cooperação, de produção de conhecimento e troca de saberes. Tem ainda como papel importante articular e coordenar ações com vistas à construção participativa do planejamento territorial, o que se materializa no Plano Territorial de Desenvolvimento rural Sustentável - PTDRS.

4.6.2.1.1 Estrutura de funcionamento do Colegiado Territorial

Conforme as Resoluções nº 48 e 52 do CONDRAF para que o Colegiado Territorial tivesse as condições de fazer a gestão do desenvolvimento territorial, com eficiência, tinha que se estruturar, minimamente a partir das seguintes instâncias: a) Plenário; b) Núcleo Dirigente; c) Núcleo Técnico; e d) Câmaras Temáticas ou Câmaras Setoriais. Esta estrutura era uma orientação do CONDRAF, portanto, podem existir variações neste formato. O colegiado do Vale do Ribeira será descrito neste título.

a) Plenário

O Plenário é a instância máxima do Colegiado Territorial, é a própria composição desse Colegiado. Tem o papel de deliberar, tomar decisões estratégicas, ligadas ao processo de desenvolvimento territorial. Ele que decide sobre a composição, define as diretrizes e aprova os projetos estratégicos para o território. Na tabela 3 a composição em 2013.

TABELA 3 - COMPOSIÇÃO DA PLENÁRIA DO COLEGIADO DO VALE DO RIBEIRA - PR

Sociedade Civil
ACARS - Associação do Conselho Agrícola de Rio Branco do Sul
AOPA - Associação para o Desenvolvimento da Agroecologia de Colombo
APRAFI - Associação de Produtores na Agricultura Familiar de Itaperuçu - PR
Associação de Produtores Rurais de Dr. Ulysses
Associação de Produtores Rurais de Tunas do Paraná
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Adrianópolis
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Bocaiúva do Sul
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Cerro Azul
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Dr. Ulysses
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Itaperuçu
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Rio Branco do Sul
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Tunas do Paraná
Cooperativa Central Base de Serviços com Interação Solidária da Grande Curitiba - PR (Cresol/Baser)
Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar - FETRAF Sul
Representação Quilombola (Quilombo João Surá - Adrianópolis - PR/Barra do Turvo - SP)
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Bocaiuva do Sul
Poder Público
Câmara Municipal de Vereadores de Adrianópolis
Câmara Municipal de Vereadores de Doutor Ulysses
Câmara Municipal de Vereadores de Rio Branco do Sul
Instituto Agrônômico do Paraná - IAPAR*
Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER*
Prefeitura Municipal de Adrianópolis
Prefeitura Municipal de Bocaiuva do Sul
Prefeitura Municipal de Cerro Azul
Prefeitura Municipal de Doutor Ulysses
Prefeitura Municipal de Itaperuçu
Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul
Prefeitura Municipal de Tunas do Paraná
Secretarias de Estado da Agricultura e do Meio Ambiente (SEAB/SEMA)
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE - PR
Universidade Federal do Paraná - UFPR Campus Litoral

FONTE: Colegiado do Território Vale do Ribeira - PR, 2013. Última composição disponível. * IAPAR e EMATER se fundiram no IDR - Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IAPAR-EMATER)

b) Núcleo Dirigente

O Núcleo Dirigente tem a função de coordenar as ações definidas pelo Plenário do Colegiado Territorial, articular atores sociais, instituições e políticas públicas para a construção e implementação do desenvolvimento territorial. Essa instância não pode ter na sua composição organizações que não façam parte do Plenário do Colegiado Territorial. O Núcleo Dirigente poderá eleger uma Coordenação Geral ou Secretaria Executiva, instância de caráter operacional subordinada ao Núcleo Dirigente. A composição do núcleo era a seguinte:

TABELA 4 - COMPOSIÇÃO DO NÚCLEO DIRIGENTE DO COLEGIADO DO VALE DO RIBEIRA - PR

Sociedade Civil
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Bocaiúva do Sul
Poder Público
Prefeitura Municipal de Bocaiuva do Sul
Secretarias de Estado da Agricultura e do Meio Ambiente (SEAB/SEMA)

FONTE: Colegiado do Território Vale do Ribeira - PR, 2013. Última composição disponível.

c) Núcleo Técnico

É uma instância de apoio ao Colegiado Territorial devendo ser composto por representantes técnicos de organizações de ensino, pesquisa, assistência técnica e setores diversos de prestação de serviços do poder público e da sociedade civil. Essa instância pode ter na sua composição organizações que não fazem parte do Plenário do Colegiado Territorial. É o núcleo técnico que tem a função de elaborar e acompanhar estudos, diagnósticos, planos e projetos territoriais, bem como desenvolver e propor instrumentos de acompanhamento, gestão e controle social, em conjunto com o Núcleo Dirigente e Câmaras Temáticas. A composição do núcleo técnico era a seguinte:

TABELA 5 - COMPOSIÇÃO DO NÚCLEO TÉCNICO DO COLEGIADO DO VALE DO RIBEIRA - PR

Sociedade Civil
AOPA - Associação para o Desenvolvimento da Agroecologia de Colombo
Poder Público
Câmara Municipal de Vereadores de Adrianópolis
Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER
Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul
Secretarias de Estado da Agricultura e do Meio Ambiente (SEAB/SEMA)
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE - PR
Universidade Federal do Paraná - UFPR Campus Litoral

FONTE: Colegiado do Território Vale do Ribeira - PR, 2013. Última composição disponível.

d) Comitês ou Câmaras Temáticas/Técnicas/Setoriais

São espaços criados pelo Plenário do Colegiado para subsidiar suas decisões e tem uma estreita relação com o Núcleo Dirigente. Tem o papel de propor, dialogar e articular temas específicos relacionados ao desenvolvimento rural sustentável. Assim como o Núcleo Técnico, essa instância pode ter na sua composição organizações que não fazem parte do Plenário do Colegiado Territorial. Até a data da pesquisa não havia nenhuma câmara temática constituída no colegiado, ficando o núcleo técnico com a responsabilidade de subsidiar o Núcleo Dirigente sobre os diferentes temas de interesse do território.

Para assessoria técnica e metodológica aos colegiados eram contratados assessores técnicos, conhecidos como Articuladores Territoriais³⁰. Tinha entre suas responsabilidades, a de assessoria metodológica, técnica e operacional ao Colegiado Territorial, e acompanhar o processo de sensibilização e mobilização, de apoio à articulação de parcerias territoriais, de formação de agentes de desenvolvimento, de geração de dados e informações territoriais, de sistematização de atividades; do processo de planejamento e elaboração de projetos; da implementação de ações e projetos entre outras atividades técnicas demandadas pelo Colegiado (SDT, 2005 - documentos internos). Este era demandado por todas as instâncias do colegiado, sem vínculo a nenhuma delas. Em alguns casos este articulador prestava assessoria diretamente à secretaria executiva.

4.6.3 O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar - CEDRAF

O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar - CEDRAF - foi instituído em 2003, através do Decreto nº 1.791 - 05/09/2003, publicado no Diário Oficial do Estado nº 6.557 de 05/09/2003. Em 2007, o Decreto nº 272 - 07/03/2007, publicado no Diário Oficial do Estado nº 7424 de 07/03/2007, reafirma e revê suas atribuições, e amplia a sua composição. O CEDRAF substituiu o Conselho Estadual do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, que tinha entre suas atribuições analisar o apoio do PRONAF a projetos contidos nos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural - PMDR e acompanhar e avaliar a execução do PRONAF no âmbito estadual (Decreto nº 2.560 de 14/11/1996).

³⁰ As contratações iniciam em 2005. Este pesquisador foi o primeiro articulador contratado para o Vale do Ribeira.

O CEDRAF desempenha importante papel na coordenação da estratégia de desenvolvimento territorial no Paraná. Quando da criação do PRONAT, ainda como Conselho do PRONAF, a secretaria executiva do conselho acompanhou junto com o MDA a constituição dos primeiros colegiados territoriais no estado, coordenando atividades para a articulação deste processo.

Com a criação do CEDRAF, que têm como uma das suas atribuições a de contribuir para a formulação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial, considerando as suas diversas dimensões e setores, passa também a contribuir na política nacional de desenvolvimento territorial. Foi na sua primeira sessão de instalação (ATA 001 - 09/09/2003) que se apresentou a proposta com os critérios para seleção dos primeiros territórios do Paraná a serem incluídos no PRONAT. Foram selecionados nesta ocasião 4 territórios - Vale do Ribeira, Cantuquiriguaçu, Fronteira (hoje, após reorganização, Sudoeste Paranaense) e Paraná Centro.

Assim, com a atribuição de contribuir nas ações de desenvolvimento territorial o CEDRAF, junto com um consultor contratado pela SDT para o estado ajudava no processo de articulação do PRONAT. Entre estas ações, também tinha como atribuição a de aprovar a seleção de novos territórios (reconhecimento) e indicar estes para inserção no PRONAT para o CONDRAF. De mesmo modo também com a criação do Territórios da Cidadania. Também era atribuição do Conselho a inserção ou exclusão de municípios nos territórios já existentes. Neste caso, os colegiados territoriais tinham a responsabilidade de elaborar o pedido junto ao CEDRAF com as justificativas para este motivo. Assim, após aprovação em sessão do CEDRAF este pedido poderia ser enviado ao CONDRAF para análise e aprovação.

No Conselho também foi criado um Grupo de Trabalho com a responsabilidade de analisar e emitir pareceres sobre os projetos enviados no âmbito do PROINF no estado. Em anexo uma cópia de parecer emitido em 2008 pelo CEDRAF (anexo 2). A distribuição dos recursos financeiros disponibilizados pelo PROINF ficava sob a responsabilidade do CEDRAF. A cada ano a Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT informava aos estados os valores disponibilizados para cada território. Assim, cada território definia e elaborava seus projetos estratégicos para receberem recursos do PROINF. O CEDRAF, de forma a garantir a utilização dos recursos no estado, articulou a partir de 2010 uma estratégia com os colegiados, para que estes mantivessem um fluxo de elaboração e aprovação de projetos territoriais, independente de valores e prazos, criando assim um banco de projetos aprovados pelo CEDRAF com possibilidades de receber recursos de outras fontes e não somente os oriundos das ações do MDA nos territórios. Porém, a partir de 2012 a SDT

dispensou a necessidade de aprovação dos projetos pelo CEDRAF.

Em agosto de 2015 foi instituída a Câmara Técnica de Desenvolvimento Territorial, no âmbito do CEDRAF, em conformidade ao disposto no artigo 5º do Decreto Estadual nº 272, de 07 de março de 2007 e nos termos da deliberação da 68ª Reunião Ordinária do CEDRAF. Esta câmara tem por finalidade propor ações voltadas à promoção do desenvolvimento rural sustentável e solidário, com enfoque territorial, constituindo-se em um espaço de caráter multissetorial para o debate das questões mais relevantes ao setor no Estado do Paraná. Esta câmara continua ativa, porém não tem disponível nenhuma ata dos seus encontros.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O tema foi desenvolvido a partir de cada objetivo específico e estão descritos a seguir. Para cada objetivo específico procurou se utilizar uma das teorias apresentadas - da atividade e das capacidades, bem como o debate em torno da construção de um espaço capacitante.

5.1 A FORMA DE CONTRATAÇÃO DO ARTICULADOR CRIAVA IMPEDIMENTOS PARA A REALIZAÇÃO DO TRABALHO?

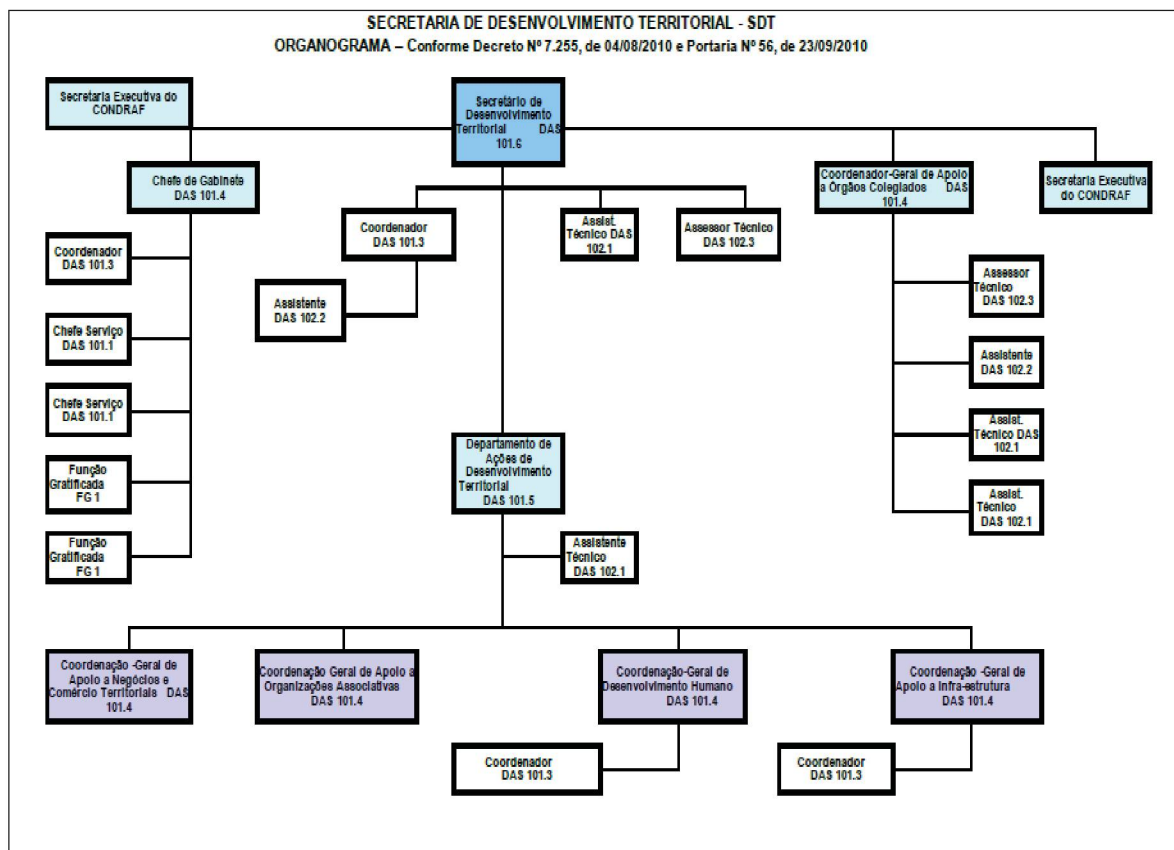
O trabalho desenvolvido pelos articuladores nos territórios estava ligado à estrutura organizacional da SDT. O articulador era o responsável por organizar, junto com as Delegacias Federais do Desenvolvimento Agrário (DFDAs) nos estados e os assessores estaduais, as ações do MDA para a agricultura familiar. Com o início do Programa Territórios da Cidadania (PTC), ele passa a responder também pelas demandas oriundas de outros ministérios e também do Estado, já que onde foi possível, o PTC elaborou de forma conjunta com os governos estaduais uma matriz de ações estadual complementar a matriz federal.

A estrutura organizacional da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT (Figura 10) foi aprovada pelo Decreto nº 5.033/2004 e atualizada pelo Decreto nº 75.255/2010, que estabeleceram como unidades da SDT o Departamento de Ações de Desenvolvimento Territorial (DETER) composto pelas Coordenações-Gerais: (I) de Apoio à Infraestrutura e Serviços; (II) de Desenvolvimento Humano; (III) de Apoio a Organizações Associativas; e, (IV) de Apoio a Negócios e Comércio Territorial. Existia ainda uma estrutura de assessoria e uma Coordenação-Geral de Apoio a Órgãos Colegiados. O Regimento Interno da SDT é apresentado nos artigos 110 a 126 da Portaria Ministerial nº. 63 de 9 de agosto de 2004, publicada em 11 de agosto de 2004 no Diário Oficial da União nº 154 - seção 1, páginas 96 e 97.

Nesta estrutura existia também uma coordenação para o Projeto de Cooperação Técnica com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA - PCT/IICA (foram 3 projetos de cooperação: PCT/BRA/IICA/03/006 - Projeto de Cooperação Técnica para a “Organização e Fortalecimento Institucional dos Atores Sociais Locais na Gestão Participativa do Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais” - 12/2003 até 12/2007; PCT/BRA/IICA/07/009 - Projeto de Cooperação Técnica para a “Organização e

Fortalecimento Institucional dos Atores Sociais Locais na Gestão participativa do Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais” - 02/2008 até 08/2011 (este foi aditado por 6 meses); PCT/IICA/BRA/12/002 - Projeto de Cooperação Técnica para a “Consolidação da Estratégia de Apoio ao Desenvolvimento dos Territórios Rurais” - 10/2012 até 10/2018)³¹.

FIGURA 10 - ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL



FONTE: BRASIL, 2010.

A SDT tinha o apoio do PCT/IICA para a contratação de servidores DAS³² e das consultorias, bem como para algumas atividades nos territórios. É bom lembrar que o MDA enquanto ministério contava com os recursos do orçamento anual da união (Orçamento Geral da União - OGU) para demais despesas de custeio. Os recursos do OGU também financiavam os projetos da linha orçamentária Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais - PROINF.

Para entender como os articuladores eram contratados neste período (2005 a 2013) é preciso entender como se realizava o repasse dos recursos para o desenvolvimento deste

³¹ Os projetos de cooperação técnica estão disponíveis na página do IICA - <https://www.iica.int/pt/paises/brasil>. Este projeto foi aditado em prazo, sendo agora coordenado pela Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo - SAF/Mapa.

³² Cargos de “Direção, Chefia e Assessoramento Superiores” - podem ser ocupados por servidores efetivos ou de fora dos quadros do governo.

trabalho nos territórios e pré-territórios³³. Segue uma explicação de como isto acontecia no Brasil, no estado e como foi no Vale do Ribeira. Todo este descritivo é fruto de informações do trabalho realizado pelo pesquisador como Articulador Estadual na coordenação da estratégia de desenvolvimento territorial do MDA. Também foram incluídas informações colhidas de memorandos internos da SDT, do Planejamento Anual do MDA e da SDT e de documentos da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no Paraná:

Para a contratação dos articuladores territoriais, um percentual dos recursos do PROINF disponível para cada território, até 2010³⁴ (em média, até 20%), era utilizado para este fim. Neste percentual estava incluso recursos para a realização de reuniões do colegiado e suas instâncias, eventos nos territórios, transporte, alimentação, ou seja, o custeio das atividades em prol da gestão territorial. Os recursos eram repassados às entidades via Convênio, o que na prática se mostrou problemático, não sendo possível utilizar o recurso do convênio para fins de custeio da entidade, em função das exigências desta modalidade de contrato. Nesta modalidade, conforme a Lei nº 8.666 (Lei das Licitações), não se permite:

- Subsídios ou compensações monetárias para os profissionais vinculados às entidades beneficiárias do projeto (pagamento de salários ou contratação de pessoal);
- Gastos com pagamentos de água, luz, telefone (celular ou fixo), aluguel permanente, internet, juros e multas, tarifas bancárias e indenizações.

Para minimizar este problema, a partir de 2010, o MDA elaborou uma normativa interna que permitiu a inclusão do pagamento de despesas administrativas (15%) e a parte do INSS Patronal (20%) em todos os contratos de convênio. Além das questões administrativas e de custeio das instituições, somente era possível a contratação dos articuladores por Edital de Contratação de Serviços de Consultoria por Produtos (consultores). O pagamento deste

³³ No Paraná estes recursos também atendiam aqueles territórios ainda não incluídos nos programas territoriais (PRONAT e PTC) e as iniciativas em articulação. No estado eram inicialmente 5 territórios até 2007, 7 em 2008 e 11 em 2013 (Paraná Centro, Cantuquiriguaçu, Vale do Ribeira, Sudoeste Paranaense, Norte Pioneiro, Centro Sul, Caminhos do Tibagi, Vale do Iguaçu, Entre Rios, Oeste e Vale do Ivaí), 3 pré-territórios (Pró-AMUSEP, Noroeste e Litoral) e 4 iniciativas territoriais (Costa Norte, COMAFEM, Caminho das Tropas e Metropolitano de Curitiba).

³⁴ Até 2010 era possível utilizar parte do PROINF para o custeio dos territórios. A partir de 2011 foram lançados editais específicos para esta finalidade, porém, somente em 2012 e 2013 é que foram iniciados os trabalhos contratados com estes recursos. No Paraná havia contratos ativos, que foram aditados em prazo para dar continuidade nas atividades dos colegiados e o pagamento dos articuladores até 2013. Com a criação dos NEDET, os recursos eram repassados para as Universidades via CNPq. Assim, os territórios do Vale do Ribeira, Caminhos do Tibagi, Cantuquiriguaçu e Paraná Centro eram apoiados pelos projetos da UEPG e UFFS respectivamente, sendo que os territórios Sudoeste Paranaense, Centro Sul e Norte Pioneiro contavam com apoio do CEADES. Os pré-territórios tinham recursos dos contratos com a Fundação Terra até 2012 e, após este período com a contratação do CEADES e criação dos NEDET ficaram praticamente sem apoio financeiro.

articulador territorial era realizado através de “Produtos de Consultoria”, geralmente 3 por ano, sendo o contrato de 1 ano, mas na prática sua duração era maior em função de paradas para prestação de contas.

Os Articuladores Territoriais eram contratados para atender as demandas do colegiado, mas atendiam demandas da SDT a partir do planejamento anual do MDA e da também da secretaria, e ainda, no caso das entidades responsáveis pelas contratações dos articuladores nos estados. Assim, as atividades desenvolvidas pelos articuladores eram planejadas em Brasília a partir do planejamento anual do ministério e suas secretarias, pelos articuladores estaduais a partir do planejamento das atividades no estado junto com a delegacia e os colegiados territoriais e por final para atender as demandas do plano de trabalho (PT) aprovado para o repasse de recursos para a entidade ou, no caso dos NEDETS para as universidades, porém via edital lançado pelo CNPq. No final das contas praticamente todos tinham algum trabalho para repassar a responsabilidade de realização para o articulador territorial, que vinha de Brasília (SDT), de outros ministérios no caso do PTC, da delegacia do MDA, do conselho estadual CEDRAF e dos articuladores, ainda tendo que atender a formalidade do contrato de trabalho por consultoria que era a forma de contratação destes para a realização dos trabalhos.

Como citado, os projetos eram elaborados e junto com eles era necessário utilizar os instrumentos Plano de Trabalho (PT), Projeto de Atividades (PAT) e o Relatório de Execução de Atividades (REA) para a gestão dos mesmos. O PT e o PAT eram o resumo e o detalhamento das metas e ações a serem realizadas, o cronograma de execução e a metodologia de trabalho que seria utilizada nos eventos programados. Estes planos tinham que ser aprovados primeiramente pelo colegiado territorial, depois pelo CEDRAF e pela Delegacia Estadual do Desenvolvimento Agrário e, finalmente pela SDT em Brasília. Uma vez que o PT e o PAT estivessem aprovados e adequados, quando fosse o caso (geralmente era necessário) estes eram incorporados ao Contrato de Repasse celebrado entre a Caixa Econômica Federal e o proponente (entidade conveniada). Quando da execução das metas, o proponente então tinha que fazer o REA - Relatório de Execução de Atividades e enviar para Caixa Econômica Federal e a SDT para a prestação de contas. Geralmente o recurso era liberado em 2 parcelas, sendo assim necessários elaborar um REA de cada parcela e um final. Na Caixa era realizado o acompanhamento do cronograma de execução financeiro, enquanto que na SDT era o cronograma físico. Assim, a cada relatório parcial aprovado era liberada nova parcela de recursos. Ao termino do projeto era elaborado o REA final para prestação de contas do convênio.

A descrição deste processo é importante, pois todos estes trâmites acabavam por gerar impedimentos na condução destes projetos, prejudicando a realização das atividades do conselho e no desenvolvimento das ações do articulador territorial. Os projetos de custeio para os territórios eram elaborados a partir de orientações da SDT, que definia valores e limites dos recursos para a contratação dos articuladores e a realização dos eventos, bem como, basicamente, definiam quais atividades poderiam ser desenvolvidas. Estes critérios para elaboração dos projetos (investimento e custeio) eram incluídos nos editais do PROINF a cada ano a partir de resoluções da SDT, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da LOA (Lei Orçamentária Anual) do governo federal e, no caso as atividades de custeio o MDA elaborou em 2011 o Relatório de Padronização de Objetos, que a partir de então se tornou o padrão para definir valores para as ações de custeio no MDA.

Os projetos de custeio eram então elaborados pelas instituições proponentes e passavam pela avaliação do CEDRAF, da Delegacia Estadual, do Articulador Estadual e, finalmente pela SDT em Brasília. Depois de todo este trâmite, era celebrado o contrato de repasse. Uma vez aprovado o PT e PAT pela SDT e enviado a Caixa o recurso era liberado e então era possível iniciar as atividades. Importante salientar que cada colegiado territorial indicava uma entidade para contratação do projeto de custeio³⁵.

Uma vez com os recursos liberados as entidades tinham que seguir as orientações da Lei nº 8.666 - Lei das Licitações, ou seja, para contratar os articuladores era necessário lançar um edital para Contratação de Serviços de Consultoria por Produto, única modalidade possível quando o recurso é repassado por Convênios, já que em contratos celebrados nesta modalidade não é permitido contratação de pessoal ou mesmo o pagamento de salários. Assim, lançado o edital e contratado o articulador territorial, este tinha o papel de organizar a gestão territorial, ou seja, apoiar o colegiado territorial na gestão do processo de desenvolvimento territorial. O pagamento deste articulador territorial era então realizado através da entrega de “Produtos de Consultoria”, que acabava tomando um bom tempo do trabalho de articulação, já que eram geralmente 3 produtos por ano (o contrato era de 1 ano) com valores elevados. Assim era preciso entregar um produto bem elaborado, em outras palavras, consistente, que correspondesse ao valor pago.

Outra coisa que acabava gerando problemas, principalmente no Vale do Ribeira, é que toda vez que se realizasse qualquer atividade - reunião, oficina, eventos em geral - era necessário fazer no mínimo uma consulta de preços ou uma licitação dependendo do valor a

³⁵ Até 2008 foi deste modo em todos os territórios paranaenses.

ser utilizado e isto numa situação de total falta de infraestrutura do colegiado dificultava ainda mais o trabalho do articulador, além do que muitas empresas no Vale não tinham a documentação necessária para participar das licitações.

Porém, o problema maior sempre ocorria no momento de prestação de contas junto à Caixa Econômica Federal e a SDT. Quem aprovava os projetos na SDT não era a mesma pessoa que aprovava o relatório de execução das atividades - REA e, geralmente esta pessoa não tinha muito ou quase nada de conhecimento acerca da dinâmica rural, das suas peculiaridades, das suas diferenças com ações no meio urbano, por exemplo. Assim, o REA acabava “voltando” várias vezes para a entidade proponente para correções, o que gerava atrasos na liberação dos recursos, já que não era permitida sua utilização durante a prestação de contas. Somasse a isso ainda a quantidade limitada de pessoal para fazer estas avaliações frente ao grande número de projetos em todos os estados.

Mas também este REA tinha que passar pela aprovação da Caixa, que era a gestora do recurso e, este talvez fosse o maior dos problemas para as entidades. Mesmo com o PAT aprovado pela SDT a Caixa sempre “achava” algum problema para aprovar a prestação de contas, já que se tratava de projetos de custeio, expertise que a Caixa não tinha, diferentemente de projetos de investimento, onde avaliar a construção de uma obra é muito mais simples comparado a quantidade de metas de um projeto de custeio. Assim, eram necessários vários ajustes por conta dos proponentes ou até em alguns casos era necessária intervenção da Delegacia Estadual do Desenvolvimento Agrário no sentido de sanar todas as dúvidas da Caixa em relação aos projetos. Isto também sempre gerou atrasos na liberação dos recursos, fazendo em alguns casos provocar quase um ano de atraso na liberação das parcelas para as entidades. Esta condição praticamente paralisava todo o processo de desenvolvimento territorial, uma vez que deste recurso dependiam o pagamento do articulador e a realização das demais atividades de custeio do colegiado.

No Paraná, a partir da constatação destas dificuldades pelos articuladores estaduais em 2008 foi construída uma proposta de mudança na forma de contratação dos projetos de custeio dos colegiados. Como citado anteriormente cada colegiado territorial indicava uma entidade para contratar o articulador e os recursos para o custeio. Estes contratos tinham duração máxima de um (1) ano, divididos em 2 ou 3 parcelas de liberação dos recursos, mas geralmente por conta dos atrasos duravam em média dois (2) anos. Findo este prazo e aprovada a prestação de contas o colegiado territorial poderia elaborar novo projeto para

contratação com a mesma entidade³⁶ ou outra ainda indicada por ele. O caso, como dito, é que isto acabava gerando centenas de contratos em nível federal e, com pessoal reduzido para avaliação destes se acumulava o trabalho, dificultando as ações da SDT e o trabalho nos territórios também. A mudança proposta aqui no estado foi que somente uma entidade, aprovada pelos colegiados territoriais e o CEDRAF, contratasse os recursos de custeio para os colegiados em todos os territórios, inclusive para aqueles ainda não homologados³⁷ pela SDT no estado.

Assim foram realizadas agendas com os colegiados territoriais dos territórios e pré-territórios no estado para o levantamento das demandas de custeio e elaborado um único projeto que inicialmente atendeu 6 territórios apoiados pelo PRONAT (eram 7 nesta época, mas um ainda tinha contrato) e mais 7 territórios ainda não homologados, os pré-territórios. Nesta proposta a forma de pagamento aos articuladores ainda, por orientação da SDT foi por “produtos”, porém foi ampliado o número para que permitisse mais entradas durante o contrato para os articuladores ao mesmo tempo em que se ampliou o valor para o custeio das ações dos colegiados. Este primeiro contrato foi realizado com o Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais - Deser, entidade de assessoria a agricultura familiar com sede em Curitiba e não aconteceram problemas com a contratação dos articuladores e nem grandes atrasos na prestação de contas. Uma vez que o contrato com o Deser foi finalizado, novo contrato foi celebrado agora com a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Rural - Fundação Terra, nos mesmos moldes do contrato com o Deser, porém, neste contrato os atrasos na prestação de contas e liberação dos recursos foram longos, dificultando muito o trabalho nos territórios e deixando os articuladores territoriais sem condições de realizar qualquer atividade ou mesmo de receber o pagamento pelos produtos já entregues (DFDA/PR, 2015 - documentos internos).

Todas estas dificuldades relatadas foram frutos de problemas na gestão dos recursos pela Caixa, principalmente, mas também em alguns casos por má gestão das entidades. Porém a grande questão era que os instrumentos utilizados até então - PT, PAT e REA eram inadequados para a gestão do recurso ao mesmo tempo em que a Caixa vinha cada vez mais criando dificuldades para gerenciar os contratos de repasse em todo o Brasil. Foi então que, durante o Encontro Nacional de Capacitação sobre a Estratégia de Desenvolvimento Territorial, realizado em novembro de 2010, em Recife - PE, os articuladores escreveram a

³⁶ A partir de 2010, por orientação da SDT, se a entidade proponente do novo projeto estivesse com três (3) contratos ativos com o MDA, esta não poderia apresentar novos projetos.

³⁷ Os territórios não homologados pelo MDA eram conhecidos como “Pré-Territórios”.

Carta Aberta dos Assessores Técnicos Territoriais (Carta de Recife, em anexo), endereçada a SDT, relatando todas as dificuldades e os impedimentos para o desenvolvimento do seu trabalho em todo o Brasil. Este documento gerou uma reflexão por parte da SDT e em 2012 foram lançados editais regionais para contratação de entidades para a gestão dos recursos de custeio ao mesmo tempo em que foi contratado o Banco do Brasil como gestor destes recursos, com novas ferramentas para o monitoramento e prestação de contas dos projetos.

Na região Sul, o Instituto de Assessoria e Estudos ao Desenvolvimento - CEADES foi quem venceu o edital, sendo então contratado para desenvolver o trabalho. Neste convênio também foram contratados os articuladores estaduais, já que a SDT não estava contratando pelo PCT/IICA desde o início de 2012. Neste contrato estavam previstos recursos para custeio dos colegiados, para a contratação e o custeio dos articuladores territoriais e estaduais na Região Sul. Porém, os articuladores foram contratados somente em agosto de 2013 após negociação com o Banco do Brasil para os ajustes necessários ao sistema de prestação de contas. Uma vez que foram realizados os ajustes e acordados entre MDA, Banco do Brasil e CEADES então se iniciaram as atividades em todos os territórios paranaenses.

Embora ainda a forma de contratação do recurso fosse à modalidade de Convênio/Contrato de Repasse foi um avanço na forma de gestão do PRONAT, dando mais liberdade de trabalho aos articuladores, pois agora o pagamento dos serviços era realizado mediante apresentação do relatório de atividades realizada por eles nos territórios. Além disso, foi inserido o pagamento de diárias, combustível e serviços de telefonia para os articuladores, o que nos contratos anteriores necessitava de processo licitatório realizado pela entidade conveniada. A prestação de contas da primeira parcela foi rápida (comparada as anteriores), e em 4 meses, já estava aprovada e com recursos liberados para os territórios.

A partir de 2013, a SDT começou a articular no Paraná a criação dos NEDET, inicialmente com a Universidade Federal do Paraná - UFPR, junto ao PPGMADE - Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, campus de Pato Branco. Uma proposta foi acordada com a UTFPR, porém acabou não se concretizando por problemas internos na universidade. Mesmo assim, a SDT aprovou um projeto com a Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, para atender os territórios Paraná Centro e Cantuquiriguaçu, sendo este trabalho desenvolvido até março de 2017. Em 2014 a partir da impossibilidade da UTFPR em coordenar este apoio nos territórios o MDA lançou em parceria com o CNPq a chamada para apresentação de propostas de instalação dos NEDET em todo o Brasil. No Paraná somente a Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG aprovou sua proposta e então instalou os núcleos nos Territórios

Caminhos do Tibagi e Vale do Ribeira. Esta modalidade de contratação dos recursos com o CNPq via universidades permitiu a contratação dos articuladores como bolsistas pelo CNPq, com o pagamento mensal de uma bolsa, porém sem recursos para deslocamento e telefone.

Resumindo, a forma de contratação dos articuladores foi evoluindo na medida em que surgiam os problemas com a gestão dos recursos e a própria evolução da estratégia de desenvolvimento territorial no Brasil. No caso do Vale do Ribeira de 2005 até 2016 foram contratados 6 assessores territoriais, sendo 3 até 2013 e com a criação do NEDET mais 3. Em 2005 o assessor foi contratado pelo Instituto Maytenus para o Desenvolvimento da Agricultura Sustentável, porém desenvolveu o trabalho por apenas 6 meses em função de disputas internas do colegiado. Assim foi feito um processo de seleção e se contratou outra pessoa para esta atividade. Este contrato foi até 2006 e em 2007 este mesmo foi contratado agora pela Fundação Terra até 2008, quando o DESER foi responsável pela contratação de todos os articuladores no estado até 2010, sendo depois então contratados pela Fundação Terra e em 2013 até final de 2014 pelo CEADES. Em 2015 são contratados pela UEPG e este contrato que era para finalizar em dezembro de 2016 foi aditado até o final de março de 2017. Enfim, foram 5 entidades diferentes para contratar os articuladores no Vale do Ribeira, sendo que cada uma delas tinha dinâmica própria de gestão dos recursos.

Outra questão importante e necessária de ser lembrada é que a SDT também era responsável, embora a gestão formal fosse da Casa Civil da Presidência da República, pela coordenação do Programa Territórios da Cidadania, o que na prática aumentava a quantidade de ações desenvolvidas pelos articuladores territoriais na assessoria ao colegiado territorial.

A explicação é necessária para mostrar que muitos dos problemas que criaram dificuldades na realização do trabalho pelos articuladores territoriais têm origem na estrutura montada para gestar o programa, que foi construída inicialmente sem ao menos se atentar para as condições minimamente necessárias ao desenvolvimento do trabalho dos articuladores no território. Como discutido por Jeannot (2007), os articuladores, no caso do PRONAT, foram recrutados mesmo antes de se definir um conjunto de tarefas a ser desenvolvido por estes. Não havia nem um diagnóstico, nem um plano de ação inicial que orientasse para a realização deste trabalho junto ao colegiado. Aliás, foi somente a partir de 2005 é que são contratados os primeiros articuladores territoriais, sendo importante salientar que a escolha destes articuladores sempre partiu dos colegiados territoriais, e que, geralmente a escolha se dava por critérios políticos e de comprometimento com o debate acerca da agricultura familiar e do desenvolvimento rural e não por critérios técnicos. Jeannot (2007) descreve esta mesma situação em ações de desenvolvimento territorial na França, onde parte destes profissionais

que foram contratados para o trabalho eram indivíduos engajados politicamente com as questões de desenvolvimento nestes territórios. Esta questão política acabou por gerar em alguns territórios, especialmente no Vale do Ribeira, conflitos internos no colegiado, dificultando a contratação destes profissionais e a realização das atividades no território. Na tabela 06 um resumo dos contratos de repasse realizados com as entidades e a forma de contratação dos articuladores de 2005 até 2017, quando foram finalizados todos os contratos.

TABELA 6 - INSTITUIÇÕES, FORMA DE REPASSE DE RECURSOS E REGIME DE CONTRAÇÃO DOS ARTICULADORES NO PARANÁ NO PERÍODO 2005-2017

Anos	Instituição	Forma de repasse do recurso	Regime de contratação
2005/2007	Instituto Maytenus*	Contratação direta por Convênio	Consultoria
2007	Fundação Terra*	Contratação direta por Convênio	Consultoria
2008/2010	Deser**	Contratação direta por Convênio	Consultoria
2010/2012	Fundação Terra	Contratação direta por Convênio	Consultoria
2013/2014	CEADES	Editais públicos - Convênio	Consultoria
2014/2017	UEPG/CNPq	Edital MDA/CNPq	Bolsista

FONTE: Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no Paraná - DFDA-PR. Documentos internos.

* Somente para o Vale do Ribeira - PR. ** Exceto o território da Cantuquiriguaçu.

Esta questão foi um dos pontos levantados pelos articuladores na Carta de Recife³⁸, que além das questões relacionadas com a infraestrutura, deixa bem claro que este pagamento por “produtos” estava fora do contexto de trabalho realizado por eles:

- Como se não bastasse a incerteza, o(a)s Assessor(a)s Técnicos Territoriais ainda são submetidos à elaboração de documentos que destoam do contexto experimentado nos territórios: os produtos. Isso gera um problema de sobre trabalho e ainda tem provocado atraso constante no pagamento da remuneração da assessoria (Carta de Recife, 2010, p.3).

Entre as alternativas apresentadas pelos articuladores, uma delas diz respeito à contratação sem a vinculação com entrega de produtos:

1) Mudança na forma de contratação, com período mínimo de dois anos de contrato, sem haver vinculação de produto para realizar pagamento, assegurando os direitos contidos na CLT, adotando nova nomenclatura, mudando de Assessor Técnico Territorial para Agente de Desenvolvimento Territorial (ADT) (Carta de Recife, 2010, p.4).

Com isso, o articulador desenvolvia seu trabalho, contando com o apoio da estrutura em Brasília, a partir das condições do território, condições que, na maior parte dos territórios dos estados, não eram as adequadas para o desenvolvimento desta assessoria. Então, nem sempre era possível desenvolver as atividades necessárias, tendo este que escolher entre fazer

³⁸ Em anexo. Este documento reflete o sentimento de todos os articuladores territoriais a nível nacional e, por este motivo, foi utilizada para o trabalho.

uma ou outra, ou mesmo deixar de fazer. Aqui podemos usar o conceito Vigotskiano apresentado por Yves Clot (1999) na *Clínica da Atividade*: em cada atividade, há uma parte que ele chama de ação realizada e outra, que ele nomeia de ação real ou real da atividade. Para Clot (2006), toda atividade é dialógica, pois visto que entre uma série de atividades existe uma que é efetivamente realizada, que retoma e antecipa muitas outras, havendo, portanto, uma cadeia de atividades. Neste sentido, não basta analisar o trabalho somente do ponto de vista das atividades realizadas, pois não dá conta da complexidade que caracteriza o trabalho humano. É necessário o uso de metodologias que proporcionem acesso tanto à “atividade realizada”, ao “real da atividade”, o que exige que o sujeito pesquisado tenha um engajamento efetivo no desenvolvimento da pesquisa. Nas palavras de Clot (2007):

O real da atividade é também aquilo que não se faz, aquilo que não se pode fazer, aquilo que se busca fazer sem conseguir - os fracassos - aquilo que se teria querido ou podido fazer, aquilo que se pensa ou se sonha poder fazer. É preciso acrescentar a isso - o que é um paradoxo frequente - aquilo que se faz para não fazer aquilo que se tem a fazer ou ainda aquilo que se faz sem querer fazer. Sem contar, aquilo que se tem de refazer. A atividade possui assim uma dimensão que uma abordagem demasiado cognitiva da consciência como representação do objeto, como intenção mental, priva de seus conflitos vitais (CLOT, 2007, p.116).

Com base nos conceitos desenvolvidos por Engeström (1987, *apud* DANIELS, 2011, p.167), a atividade é uma formação coletiva e sistêmica que possui uma estrutura mediadora complexa. Um sistema de atividade produz ações e é realizado por ações. Porém, a atividade não pode se reduzir a ações, que são de curta duração, com começo e fim temporalmente nítidos. Os sistemas de atividades evoluem sobre períodos extensos de tempo sócio-histórico, assumindo frequentemente a forma de instituições e organizações. Pensando no processo de constituição da SDT e dos colegiados territoriais, considerando que a estratégia de desenvolvimento territorial começa praticamente em 2003 e somente em 2005 são contratados os articuladores, não se constituiu de fato um “sistema de atividades” no território para dar conta do processo de articulação. Não foi possível criar as condições necessárias (adequadas) para o desenvolvimento do trabalho de articulação, como citam Falzon & Mollo (2009), não se criou as condições para um trabalho capacitante nem no nível de território, neste caso no colegiado, e não se organizou em nível nacional uma estratégia de capacitação dos articuladores, com exceção de alguns eventos organizados. Esta situação fica evidente na Carta de Recife, que foi um documento elaborado por estes no Encontro Nacional de Capacitação sobre a Estratégia de Desenvolvimento Territorial, promovido pela SDT em 2010, na cidade de Recife - PE:

- O MDA, através da SDT, reconhece o papel essencial que o Assessor(a) Técnico Territorial tem na construção da estratégia de desenvolvimento territorial, principalmente pelo apoio ao funcionamento dos Colegiados Territoriais (conforme documentado no texto “Orientações para a Construção e Funcionamento dos Colegiados Territoriais”, construído a partir das Resoluções nº 48 e 52 do CONDRAF), mas não tem conseguido na prática dotar a assessoria de condições necessárias para a atuação efetiva nos territórios (grifo nosso) (Carta de Recife, 2010, p.2).

Embora constituídos os colegiados, estes não se consolidaram enquanto uma organização com legitimidade diante do desafio do desenvolvimento. Nem mesmo a SDT conseguiu se estruturar para dar conta do desafio proposto por ela mesma. Esta questão é discutida por um dos articuladores (ATGS) entrevistados durante a pesquisa:

Neste sentido a problemática, eu imagino que o debate sobre desenvolvimento territorial, ele aconteceu na construção do plano territorial. Esse é o momento que aconteceu. De lá pra cá o que aconteceu foi à orientação de implementação de algumas políticas públicas via MDA/SDT, que aquela cartilha do Plano Safra Territorial, aquelas ações, 3, 4 ações que são foco do PTC. Então o desenvolvimento territorial se resumiu a essas ações e aí o plano territorial que era para ser base de discussão e encaminhamento a nível de território, ele ficou de lado, porque, mesmo o território não se apoderou na época da metodologia, daquele jeito, daquele debate, para ele fazer. O que hoje a política da SDT não é desenvolvimento territorial. Ela não debate desenvolvimento territorial, ela debate a implementação de algumas políticas pré-estabelecidas a nível nacional, você no máximo pode escolher dentro de 10, você pode escolher, nem é, é fiscalizar duas ou três, o que é no caso no o Plano Safra Territorial, na matriz de ações lá, que são 3 ou 4 políticas lá que, que, são priorizadas, de, da sociedade civil fiscalizar. Me parece que sai um pouco (articulador do Vale do Ribeira, ATGS - NEDET UEPG).

Uma questão importante neste processo de contratação dos articuladores e discutida por Jeannot (2007) que é a criação de quadros de referência para o desenvolvimento do trabalho. Segundo o autor estes quadros são construídos em torno de dois componentes: a) as funções a serem realizadas e as qualidades dos indivíduos; e b) dois princípios de diferenciação, de acordo com uma divisão de trabalho e de acordo com o nível de domínio dos indivíduos. A profissão de agente de desenvolvimento (no nosso caso os articuladores) pode ser entendida como um todo em torno dessas características ou das linhas de diferenciação propostas.

Como citado por Santos (2006), fundamentada em Yves Clot, elucida que entre a tarefa prescrita e a atividade de trabalho existe um terceiro termo, denominado *prescrito informal*. Assim temos: a prescrição oficial (praticamente inexistente), a tarefa oficial (também sem informações detalhadas) e o prescrito informal, que equivale a um sistema de obrigações partilhadas por um determinado meio profissional. O prescrito informal refere-se, às obrigações que um coletivo de trabalhadores prescreve internamente em um determinado

momento, logo, tais obrigações têm características históricas e transitórias. Este prescrito informal, direcionador dos modos de realizar a atividade, recebeu de Yves Clot o apelido de gênero profissional. São os modos de fazer e que estão estabilizados em um determinado meio, bem como em um determinado momento histórico. O gênero profissional corresponde a um coletivo de trabalho, e se reporta a história do meio e a sua tradição que lhe confere conteúdo *simbólico* às atividades que tal coletivo realiza.

No caso dos articuladores a nível nacional, mesmo a SDT reconhecendo sua importância no processo de desenvolvimento territorial e, que o MDA tenha realizado um concurso, em nenhum momento foi pensado na criação deste gênero profissional. Pelo menos não formalmente, pois pela Carta de Recife é possível inferir que existiu esta tentativa quando os articuladores apresentaram propostas para a melhoria das condições de trabalho nos territórios. Também, talvez pela juventude da estratégia de desenvolvimento territorial do PRONAT e PTC, o tempo não foi suficiente para “criar” este gênero profissional e ao mesmo constituir um quadro de referências para o trabalho, já que em cada território a nível nacional as condições de contratação e de desenvolvimento das ações eram diferenciadas. No Vale do Ribeira, como mostrado, foram contratados 4 articuladores durante um período de menos de 10 anos, e com todas as dificuldades na caminhada ficou praticamente impossível gerar referências para o trabalho.

5.2 AS CONDIÇÕES DE INFRAESTRUTURA DO COLEGIADO ESTAVAM ADEQUADAS PARA A REALIZAÇÃO DO TRABALHO?

Como cita Falzon (2016), toda organização dispõe de um potencial capacitante mais ou menos significativo. Contudo este potencial é muitas vezes subutilizado, desconhecido ou não reconhecido, às vezes até tolhido pela organização. O objetivo então não é criar uma nova tarefa “capacitante” que seria acrescentada às existentes, mas organizar as já existentes de modo a permitir que indivíduos e organizações progridam (FALZON; MOLLO, 2009 *apud* FALZON, 2016). Ainda para os autores, o desenvolvimento é então uma finalidade de ação ergonômica: trata-se de contribuir para a concepção de ambientes que permitam desenvolver a atividade em todos os seus aspectos, gestuais, cognitivos e sociais, buscando constantemente o melhor compromisso entre objetivos de bem-estar e desempenho (FALZON, 2016).

Os colegiados territoriais poderiam se constituir nestes espaços, mas conforme os articuladores listaram na Carta de Recife, isto ainda não era possível:

- Uma primeira dimensão do problema está nas relações de trabalho que os Assessore(a)s Técnicos Territoriais foram submetido(a)s. Instabilidade, incerteza, falta de condições de trabalho e meios de produção negados são os temas que atormentam diuturnamente o trabalho do(a) Assessor Técnico e prejudicam o fortalecimento da estratégia Territorial (Carta de Recife, 2010, p.2).

Continuando:

- Ainda enfrentamos graves problemas de infraestrutura: ausência de espaço de trabalho específico para produção e arquivamento de informações, falta de veículos, computadores, máquina digital, deficiência nas ações de custeio, como telefone, internet, etc. Muitos destes problemas são resolvidos pelos compromissos do(a)s Assessore(a)s Técnicos Territoriais, que colocam seus recursos próprios à disposição da política territorial (Carta de Recife, 2010, p.3).

Duas ações da SDT foram importantes neste sentido, muito embora no Vale do Ribeira elas praticamente não resultaram em nenhuma mudança:

A primeira destas ações era de responsabilidade da Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano (CGDH). A CGDH tinha como um dos seus objetivos a Formação de Agentes de Desenvolvimento, implementada de forma descentralizada e inserida dentro de uma estratégia ampla de desenvolvimento territorial (SDT, 2009). Esta ação seria realizada em parcerias com organizações da sociedade civil, instituições públicas, incluindo as universidades e organismos internacionais de cooperação. O papel da CGDH era apoiar o desenvolvimento humano e as capacidades dos agentes de desenvolvimento dos territórios rurais. Esse papel deveria abranger todo o processo relacionado à formação de agentes de desenvolvimento: formulação, planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades de formulação. Incluía também as ações de apoio ao fortalecimento das redes de educação do campo e as ações de formação complementares voltadas para jovens, mulheres, povos tradicionais e indígenas (SDT, 2009).

Para a CGDH os Agentes de Desenvolvimento eram: agricultores familiares, representantes de movimentos sociais, conselheiros e representantes das instâncias colegiadas, gestores públicos, representantes de organizações de mulheres, jovens, acampados e assentados da Reforma Agrária, populações tradicionais e povos indígenas, técnicos e educadores de movimentos sociais, organizações governamentais e não governamentais e articuladores territoriais, líderes locais, representantes de universidades e demais instituições de pesquisa. As ações dos agentes de desenvolvimento territorial visam apoiar o processo de formação e capacitação dos sujeitos para que estes possam contribuir com a transformação das relações sociais com melhores condições de participação, de produção e de intervenção no

processo de desenvolvimento rural com enfoque territorial (SDT, CGDH, 2009 - documentos internos).

Os processos formativos consideram a criação e recriação de conhecimento que ocorrem nos territórios, tendo como referência as histórias de vida e trajetórias de lutas dos sujeitos reconhecendo as diferenças e os elementos de identidade e diversidade cultural que demarcam cada território. Porém todo este processo de fato não aconteceu, ficou somente no planejamento. Se isto em parte fosse realizado, criaria condições, conforme Falzon & Mollo (2009) para um trabalho capacitante.

A segunda ação se tratava da disponibilização de recursos para estruturação física dos colegiados - aquisição de móveis e equipamentos, veículo e telefonia. Estes recursos foram repassados via convênios com as prefeituras sendo, no caso do Vale do Ribeira, para Tunas do Paraná. Ao território caberia disponibilizar um espaço (local) para a criação da sede do colegiado e, a prefeitura municipal repassar em comodato estes móveis e equipamentos e o veículo. O que aconteceu no Vale foi que somente os equipamentos de informática (projektor e notebook) foram de fato repassados ao colegiado, sendo o restante utilizado pela prefeitura. Aqui cabem algumas considerações: a prefeitura formalmente não pode repassar um bem público para fins privados e, neste sentido o prefeito na época não fez o repasse. Mesmo que fosse possível, caso esta ação estivesse presente no PPA Federal (Plano Plurianual), este teria que fazer para alguma instituição local, já que o colegiado não existe formalmente - não tem personalidade jurídica - e, portanto, não pode receber nenhum recurso público para suas atividades. Assim, nem a estratégia de formação de agentes de desenvolvimento, no qual estava incluso o articulador territorial e nem a infraestrutura física foram disponibilizadas para o território.

Deste modo, conforme Falzon & Mollo (2009), a capacidade remete para o fato de se saber fazer qualquer coisa. A “capabilidade” remete para o fato de se estar em condições de fazer qualquer coisa, o que significa que se tem a capacidade, mas também a possibilidade real. As “capabilidades” de um indivíduo supõe um ambiente favorável para que elas possam ser exercidas e, este ambiente favorável não foi criado.

Assim, a partir do momento que Sen (2000) descreve as condições necessárias para que um direito formal se torne uma “capabilidade real”, ele descreve um contexto, logo um ambiente (FALZON & MOLLO, 2009). E, visto deste ângulo: uma capacidade sem “capabilidade” tem-se a ideia de atividade impedida.

5.3 A DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES A SEREM DESENVOLVIDAS PELO ARTICULADOR ESTAVA ADEQUADA E DE ACORDO COM AS DEMANDAS DO COLEGIADO?

Para Bendassolli (2011), uma atividade pode se tornar impedida quando os indivíduos e os coletivos não podem discutir os critérios de qualidade do trabalho. Esta questão é citada pelo articulador (ATGS) entrevistado, quando diz o seguinte:

Isso tudo assim, é, o quê que eu faço: eu olho a meta que tenho que executar, minha função é de articulador social, articulador de gestão social - articulador territorial de gestão social - eu nem sei o trabalho até agora o que é..., a organização e tudo mais..., então você olha acha uma palavrinha, não, aqui eu posso enquadrar esse trabalho que o pessoal é necessário, se enquadra essa palavrinha aqui, aí você amarra a tua meta ali né, por exemplo, na questão do leite: bom leite, o quê que tem haver? A produção, produção é cadeia produtiva, tudo mais, não, mas lá por trás do leite é organização da cadeia produtiva, então é mais uma organização: apoio a COPASOL METROPOLITANA. Bom, ela está no escopo de gestão social porque é um guarda-chuva a nível de território, porque é importante, porque as outras organizações que estão ali, estão arrebitadas umas que tão porque não querem outras que não podem mais porque tão, por uma série de fatores. Aí fica procurando assim as entradas para amarrar essas pontas ali para não ficar fora das metas que a gente tem que executar né!

Para o autor, a impossibilidade de discutir tal qualidade produz um sentimento de insignificância nos sujeitos, pois há uma ruptura, na atividade, entre as pré-ocupações dos sujeitos (seus planos, desejos, aspirações) e aquilo que são obrigados a realizar, uma atividade prescrita pela organização, vazia de significado (BENDASSOLLI, 2011, p. 82). Conceituado como instrumento o gênero profissional, fica submetido à prova do real, tendo que se renovar tal qual um método a se ajustar. Santos (2006, p. 37) apresenta o *estilo* como sendo algo que acontece a nível individual, e se referencia em Clot (1999) para elucidar que ***“Quando, por qualquer um motivo, um trabalhador se encontra numa situação não prevista é obrigado a inventar uma solução”***. Portanto, são estas invenções individuais e que ainda não fazem parte daquilo que está contido no gênero profissional, que se caracterizam como estilo profissional. A SDT, praticamente nunca discutiu questões relativas à qualidade do trabalho dos articuladores. Isto ficava praticamente restrito ao Colegiado e a entidade que o contratou. Evidente que existia a coordenação deste trabalho pela DFDA no estado e pelo articulador territorial, mas ficavam dificultadas muitas vezes pelos problemas gerados pela forma de contratação destes articuladores. A DFDA realizou 2 encontros para planejamento das atividades de desenvolvimento territorial no estado, mas em nenhum dos encontros este tema foi debatido.

Para agir, o trabalhador se vale do gênero como instrumento, logo, satisfazem às

exigências da ação, devido à existência do gênero profissional. Devido a esta necessidade, de agir por meio do gênero profissional, é que os estilos modificam o gênero profissional, transformando-os e desenvolvendo-os. Segundo Clot (2010, p. 126) o estilo e o gênero se relacionam por uma interioridade recíproca, e, portanto “impede de transformar o estilo em um simples atributo psicológico do sujeito [...]” e ainda complementa: “O estilo individual é, antes de mais nada, a transformação dos gêneros na história real das atividades no momento de agir em função das circunstâncias”. Para o autor a vida dos gêneros profissionais, depende das recriações estilísticas, todavia quando o gênero profissional não tem o domínio de suas **variantes**, estará impedido de elaborar o estilo.

Para Santos (2006, p. 37), fundamentada em Clot (2000) “[...] se não se integrar no colectivo que constrói o género não há qualquer hipótese para se chegar à elaboração do estilo” e Clot (2010, p. 127) argumenta que quando o gênero profissional é submetido regularmente à prova, ele vive no presente e lembra-se do seu passado, conseguindo então, elaborar uma memória para predizer.

Segundo Clot (2007) o estilo retira ou liberta o profissional do gênero não negando este último, não contra ele, mas graças a ele, usando seus recursos, suas variantes, em outros termos, por meio de seu desenvolvimento, impelindo-o a renovar-se. O conhecimento dos gêneros profissionais mostra-se, portanto, indispensável à psicologia do trabalho, no caso desta, querer ter uma oportunidade de compreender os estilos. A importância do estilo individual, também está no fato de que é transformador dos gêneros profissionais. Esta transformação é provocada pelo sujeito, e é recurso para agir em suas atividades reais. Em outros termos, é o movimento mediante o qual esse sujeito se liberta do curso das atividades esperadas, não as negando, mas através do desenvolvimento delas. Assim sendo Clot (2007, p. 51) conclui que “[...] a análise do trabalho situa-nos diante da interioridade recíproca dos estilos e dos gêneros” e resume “[...] que os estilos são a reformulação dos gêneros em situação e os gêneros, o contrário de estados fixos”.

Este tipo de análise não era realizado pela Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano (CGDH) na SDT. Primeiro, porque não conseguiu ela mesmo se organizar internamente para a realização de ações de qualificação destes profissionais. Mesmo tendo sido elaboradas propostas com esta finalidade, a CGDH não conseguiu realizar estas atividades, nem a nível nacional e menos ainda nos territórios por diferentes motivos desde a falta de orçamento, como também a dificuldade de articular este trabalho com as universidades, por exemplo.

Este problema fica claro nas falas dos articuladores (ATGS e ATIP):

Nós temos andado um passo atrás do tempo, porque a gente tá insistindo numa coisa que já não é mais aquilo. Que parece que é isso, porque a gente tá insistindo numa metodologia talvez que o momento talvez não seja esse mais. Que aí assim insistir em cooperativismo, em sindicalismo, talvez não seja mais esse o momento talvez seja outro momento, mas quando é que é esse momento? O quê que é isso? O que é o? O empreendedorismo? É o? Que de forma assim..., ficamos esperando aparecer uma luz, uma iluminação que vai resolver? (ATGS).

Ah é assim é..., tem um edital, tem um conjunto de metas contratuais, que no frigar dos ovos ao fim de qualquer coisa é o que legalmente a gente responde..., é a demanda por estar respondendo, que é a primeira etapa lá, que era a parte do levantamento de dados né, sobre esses, que a gente se dividiu, na equipe né, os levantamentos de dados que tinha que ser feito, como é que era lá? Do, do Plano Safra, né, que você fez...,então basicamente a gente já fez porque, estes levantamentos a gente passou ai os meses de junho, julho, agosto a campo fazendo e isso já está, está encaminhado né..., aí tem as outras tarefas aí que é o da gestão social...mas daí a gente a gente já tentou várias vezes né, tentar construir, fazer planejamento e tentar achar caminhos e, eu fui, na verdade esta ação Lindomar já estava aqui, a Zenaide já tinha uma outra atuação e eu fui reimplantada...porque estava, eu trabalhei um tempo na ATER, saí, fui fazer mestrado em outro estado, me afastei totalmente embora tivesse pesquisando aqui no Vale do Ribeira sobre políticas públicas, e voltei fui pra outra cidade, estava em outro trabalho e puft..., volto pra cá, então eu, estou, pra mim eu, embora tenha cumprido as metas ali do contrato, tenha feito estes contatos iniciais, na..., na..., na..., tenha dado as caras, começado a conhecer o pessoal, eu estou perdida até agora...e não estou..., até pensei: é uma tarefa de mediação..., mediação você vai estar em relação com alguém a todo o tempo, então vai estar construindo pontes, conexões...é isso que eu percebo na nossa tarefa de assessoria (ATIP).

Para Clot (2010), a perda de significado da atividade a desvitaliza, a desafeta, tornando psicologicamente fatídico a realização do trabalho. Em outras palavras, a impossibilidade de realizar um trabalho bem feito, ou de discutir/debater acerca dos critérios envolvidos na qualidade do que se faz, impede as pessoas de se reconhecerem no próprio trabalho, tornando-as estranhas para si mesmas e gerando o que o autor denomina de “ativismo sem obra”, uma atividade vazia (BENDASSOLLI, 2011, p.82). A atividade é impedida quando a organização do trabalho não oferece os recursos para que os sujeitos consigam realizá-la conforme sua aspiração. Como diz Clot (2010), em geral a organização não oferece tais recursos, fazendo antes o inverso: ela atrapalha a realização da atividade. E ela o faz quando, por exemplo, institui critérios de desempenho irreconciliáveis com a qualidade que os sujeitos e os coletivos esperam do trabalho. A organização também impede a atividade quando desarticula, desarma e fragmenta os coletivos de trabalho, fazendo destes uma mera coleção de indivíduos, onde cada um é exposto ao isolamento (BENDASSOLLI, 2011, p. 82). Este é um dos pontos discutidos pelo articulador (ATGS):

Então Abner, eu tô repetindo esse negócio aí, pra mim, pra mim, sabe aquela história do Paulo Freire, o tema gerador. Eu vi agora pela UEPG. Não adianta os caras querer ter uma pauta, lá, e trazer da universidade, trazer equipe de capacitação pra cá porque é pauta furada. Não, vamos agir com os jovens. Não tem quem faça sair do chão. Não, vamos discutir a questão ambiental, proteção de nascentes. Nas cinco reuniões, propostas de todo jeito não encaminhou, não saiu dali. Então pra mim é seguinte: é o caminho inverso, é aquilo que nós discutíamos como assessoria, como geração de debate que é: pega o tema que tava na boca do povo e dinamiza a partir dali e daí quando você tá no processo você direciona esse tema, você direciona as ações.

A abordagem de atividade impedida tem parentesco com o conceito de poder de agir, ou seja, a possibilidade efetiva de mobilizar uma dada capacidade. Porém, o ambiente organizacional do colegiado e da SDT não permitiam as condições para mobilizar de fato estas capacidades. O poder de agir tem assim uma ligação com a relação entre um sujeito e o seu ambiente, já que a mobilização de uma capacidade não depende apenas dessa capacidade, mas também de um conjunto de condições organizacionais, técnicas, sociais entre outras (ZIMMERMAN, 1995 *apud* FALZON & MOLLO, 2009, p. 63). Este é um dos pontos discutidos pelo segundo Articulador Territorial³⁹ (2006 até 2012) e que reflete o ambiente do Vale do Ribeira naquele momento. As ações de que fala o articulador aconteceram em 2006 durante a execução do PTDRS do território, que foi elaborado em conjunto com o Vale do Ribeira de São Paulo:

É até gostoso esse assunto, né. Mas então, assim, já até, uma coisa não muito formal, mas se tu pega ali quando a SDT, criada a SDT, o governo federal sinaliza trabalhar com o território, trabalhar essa..., nessa linha dando apoio, eu te confesso que pra mim, é... , a gente internaliza assim uma grande esperança. Você pega um território como o nosso deprimido..., até tinha aquela discussão..., nós não temos nem deputado para nos defender, é um território mesmo esquecido. Se você lembrar, eu acho que foi em 2006 que a gente fez o PTDRS, que era um dos.... O PTDRS era na verdade um produto nosso, de articuladores, que era pra você fazer, que era a construção do PTDRS, que inclusive fizemos com a porção São Paulo e Paraná, uma coisa acertada. Fez uma grande discussão, fez-se conhecer a região que anteriormente não, anteriormente não se falava Território Vale, muito menos São Paulo, não se falava das bandeiras de luta, né. Então tem a construção do primeiro PTDRS, depois tem a luta de, de, vamos, vamos..., como é que era? Era, era qualificar o PTDRS, depois vem de novo e a gente ficou naquela luta insana aí de, de trabalhar o PTDRS entendendo como uma ferramenta né, para discussão das políticas no território. De fato, ela é. Eu acho que até aí perfeito, se perguntasse de novo pra mim, é que tá desgastado e não rodou, mas, se tem que fazer qualificação de alguma coisa eu diria que é do plano. Só que daí dentro, eu vou falar dentro do plano, que, que.... Até não me lembro do ano que foi, foi dentro da SDT, um camarada, eu não vou me lembrar, eu sou ruim de cabeça, que veio aqui pra fazer

³⁹ Até 2013 os Territórios da Cidadania contavam com a assessoria do Articulador Territorial, igual a todos os territórios de identidade. A partir de 2013, com a criação dos NEDETs os Territórios da Cidadania passam a contar com uma equipe de assessoria, composta então pelo Assessor Territorial de Gestão Social (ATGS), Assessor Territorial de Inclusão Sócioprodutiva (ATIP) e Assessor Territorial de Gênero (ATGe), sendo que a coordenação geral no território ficava por conta do ATGS. Além destes profissionais existia também um professor coordenador na UEPG mais um bolsista para auxiliar na coordenação na universidade.

uma discussão, você deve lembrar.... Ah, mas então é o Osório. Me lembro que numa fala lá no MDA que eu fui, ele falando que a gente tinha que debater, nós tava em debate do PTDRS, mas ele dizia: mas tem que incluir no plano territorial todos os atores. Aquela compreensão de discutir que nós, que não tem que ser um plano agrícola, né, tem que ser um plano rural, do território né, não só do agrícola, e dizendo que a gente tinha que envolver o pessoal aqui da Votorantim, das mineradoras enfim. E até eu dizia, que, Osório, mas e quem é que lá de cima vai dizer para estes caras que eles têm que, que ouvir e ler nossa cartilha? Que a Votorantim ela sozinha é mais que o PTDRS, ela manda muito mais. Ela resolve fazer uma expansão ela não pergunta para ninguém. Escuta tá no plano de vocês? Ela nem pergunta (Articulador Territorial entre 2006 e 2012 - entrevista realizada em 23/04/2016).

A Carta de Recife deixa bem claro estes pontos também:

- É comum experimentarmos entrada e saída de Assessor(a)s Técnicos Territoriais em todos os territórios do Brasil apoiados com recursos da SDT/MDA. A instabilidade do trabalho, a incerteza de continuidade na função tem causado a quebra do desenvolvimento das ações, e a política territorial fica sempre fragilizada, principalmente pela perda de legitimidade que a entrada e saída de articuladores proporcionam junto aos agentes territoriais do poder público e da sociedade civil organizada e presentes nas instâncias colegiadas (Carta de Recife, 2010, p.3).

Entendendo que a capacidade têm como pressuposto a disponibilidade de uma capacidade (um conhecimento, um saber-fazer e, neste caso considerando que os articuladores tinham esta capacidade), mas não está limitada a isso: implica a possibilidade real de aplicação desta capacidade. O exercício da capacidade requer, portanto, condições favoráveis, fatores de conversão, no sentido de que uma capacidade é convertida em possibilidade real. São necessárias as condições para o desenvolvimento das capacidades, a liberdade para realizar os funcionamentos valiosos, e neste sentido, os territórios não ofereciam estas condições. De acordo com Robeyns, citado por Schüttz (2011), o enfoque das capacidades representa um amplo quadro normativo para a avaliação do bem-estar individual e social e para a formulação de políticas e programas para a mudança social, podendo ser empregada em uma vasta gama de investigações nas áreas do desenvolvimento, economia do bem-estar, política social e filosofia política. De modo geral, o enfoque das capacidades corresponde a uma abordagem avaliatória, concentrando sua base informacional em informações sobre o que uma pessoa realmente faz, as suas realizações efetivas, e a liberdade substantiva da pessoa de poder contar com opções alternativas, mesmo que elas não venham a ser escolhidas (SCHÜTTZ, 2011).

Esta situação de fato nunca foi motivo de avaliação do trabalho efetuado pelos articuladores, que praticamente se resumiam na realização ou não de atividades demandadas pela SDT ou planejadas pelo colegiado. Isto, claro, em função do PAT (Projeto de Atividades),

que se constituía nas prescrições formais ao articulador. Ainda assim, se avaliava a realização das atividades pela entidade e não do articulador em si. Com a criação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) existia então uma avaliação do trabalho do articulador, já que este era contratado como técnico bolsista pelo CNPq, ainda assim, é preciso deixar claro, sobre as ações definidas no projeto aprovado pelo CNPq, que não incluía todas as necessidades de articulação no território. Na Carta do Recife ficam claros os problemas relacionados com a falta de condições efetivas para desenvolver o trabalho de articulação. Nas entrevistas com os articuladores (ATGS e ATGe), este foi um dos pontos listados entre os impedimentos para a assessoria:

[...] porque aquele salário do MDA que você falou: tem bolsa de R\$ 3.000,00, mas aí tipo..., não paga internet, não paga telefone não paga..., aí tem um carro que serve só pra elas, mas, mas não serve pra mim porque um carro pra 3 pessoas não tem lógica e fica lá em Curitiba, como é que eu vou lá pegar o carro e vir para Rio Branco? Daí tem despesa com veículo que eles não cobrem, e têm..., nem a questão do INSS e têm e no fim os R\$ 3.000,00..., você acaba virando, virando o que? [...] é um absurdo..., então pra mim é assim olha..., eu até..., tem um momento que..., olha não quero mais saber dessa história..., mas aí bom..., te acalma vamos tocar mais um pouco (ATGS). Mas a forma como somos contratados, né, como bolsistas né, é desligar a luz e ir embora gente, não tem outra conversa, né. Então, assim, assim, é só pegar e olhar a forma como está posto. Então, como é que faz uma chamada em nome do desenvolvimento, né, o MDA faz e com, com essa, com esse recorte? Essa que é a grande pergunta. Então tudo isso conjugado vai dar no que? (ATGe)

A estrutura organizacional (Figura 10) ajuda a entender o trabalho do articulador territorial que, embora fosse um profissional contratado para prestar assessoria técnica e operacional ao colegiado territorial, este atendia ao mesmo tempo várias demandas: do colegiado territorial, da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no Paraná (DFDA-PR), do(s) articulador(es)⁴⁰ estadual, do articulador regional, diretamente dos departamentos (DETER e DECOOP) e das coordenações, do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CEDRAF) e, a partir do início do Programa Territórios da Cidadania (PTC) de outros ministérios que tinham ações no programa. Resumindo, este profissional atendia várias demandas tanto a nível local (território), nível estadual (DFDA, articulador(es) estadual e CEDRAF) e a nível federal, SDT e os ministérios com ações no PTC.

Na abordagem das capacidades, o enfoque avaliatório pode ser sobre (1) os

⁴⁰ De 2003 até 2007 somente 1 articulador era responsável pelos 5 territórios (Vale do Ribeira, Centro-Sul, Paraná Centro, Cantuquiriguaçu, Sudoeste Paranaense). Em 2008 com a inclusão dos territórios Norte Pioneiro e Caminhos do Tibagi é contratado mais um articulador, ficando um responsável por 4 territórios (Centro-Sul, Paraná Centro, Cantuquiriguaçu, Sudoeste Paranaense) e o outro por 3 (Vale do Ribeira, Norte Pioneiro e Caminhos do Tibagi). Entre fevereiro de 2012 até agosto de 2013 o estado ficou sem articulação estadual. Em setembro de 2013 até março de 2015 foi contratado um articulador e desde esta data não existia mais este profissional a nível nacional, ficando a responsabilidade de articulação com as Delegacias Federais do Desenvolvimento Agrário.

funcionamentos, isto é, a avaliação do que a pessoa realmente faz; (2) o conjunto capacitório, que consiste nos funcionamentos alternativos dentre os quais a pessoa pode escolher. Ou seja, focaliza a liberdade que a pessoa tem para realizar combinações alternativas de funcionamentos (SCHÜTTZ, 2011, p.75). Portanto, são as “capabilidades” reais de cada indivíduo, que permitem uma real liberdade de escolha em todos os momentos da vida, garantindo assim a possibilidade de desenvolvimento pessoal (FALZON & MOLLO, 2009, p.63). A partir deste quadro, os articuladores formularam algumas propostas para resolver estas questões (CARTA DE RECIFE, 2010, p.4).

1. Mudança na forma de contratação, com período mínimo de dois anos de contrato, sem haver vinculação de produto para realizar pagamento, assegurando os direitos contidos na CLT, adotando nova nomenclatura, mudando de Assessor Técnico Territorial para Agente de Desenvolvimento Territorial (ADT);
2. Disponibilização de equipe de apoio às ações da assessoria, de forma remunerada;
3. Assegurar os meios de produção básicos: infraestrutura logística e técnico operacional (escritório do colegiado, veículo, internet e máquina fotográfica);
4. Assegurar os direitos de alimentação, hospedagem e transporte da assessoria pelo território.

A Carta de Recife provocou uma reflexão na SDT, que resultou na construção de uma estratégia diferenciada na contratação de entidades para a gestão dos recursos de custeio. Foram lançados Editais por regiões (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste) para a contratação de uma entidade por região, incluindo nestes editais, além dos recursos de custeio para o colegiado e contratação de articuladores territoriais, a contratação dos articuladores estaduais. Ainda como resultado desta reflexão foi contratado o Banco do Brasil para a gestão financeira dos recursos, disponibilizando novas ferramentas para o monitoramento e a prestação de contas dos projetos online. Também ajudou na gestão dos recursos a utilização do Sistema de Gestão de Convênios (SICONV) implementado pelo governo federal em 2009 sendo seu uso obrigatório a partir de 2010 por todos os entes federativos.

Na região Sul, o Instituto de Assessoria e Estudos ao Desenvolvimento - CEADES, com sede em Chapecó, Santa Catarina, foi o vencedor do certame realizado em 2012, sendo contratado para desenvolver este processo. Porém, o início dos trabalhos começou somente em agosto de 2013 (em toda a região Sul), em função de ajustes necessários no sistema de prestação de contas do Banco do Brasil, e as contratações foram realizadas em setembro. Embora ainda o repasse do recurso fosse pela modalidade de Convênio/Contrato de Repasse foi um avanço na forma de gestão do PRONAT, dando mais liberdade de trabalho aos articuladores, pois agora o pagamento dos serviços era realizado mediante apresentação do relatório de atividades realizada por eles nos territórios. Além disso, foi inserido o pagamento

de diárias, combustível e telefone para os articuladores, o que nos contratos anteriores necessitava de processo licitatório. Com menor número de contratos foi dado mais agilidade para a SDT na avaliação das prestações de conta, permitindo um intervalo menor na liberação dos recursos, sendo no máximo agora de 4 meses. Para esclarecer, a prestação de contas tinha 2 etapas de avaliação: uma financeira, realizada anteriormente pela Caixa Econômica Federal e depois pelo Banco do Brasil e, depois a física, realizada pela SDT em Brasília. Uma vez que a avaliação financeira estivesse aprovada, então era realizada a física. Este também gerava dificuldades no trabalho quando a Caixa era a gestora. Com a contratação do Banco do Brasil este problema praticamente foi resolvido, já que todo o processo de prestação de contas financeiro era realizado numa ferramenta online desenvolvida pelo Banco do Brasil, dando mais agilidade na avaliação pela SDT.

No caso do Vale do Ribeira - PR, o CEADES contratou o articulador de setembro de 2013 até janeiro de 2015. Foi contratado também, como comentado, o articulador territorial para o estado, de setembro de 2013 até março de 2015. Após este período não foram contratados novos articuladores estaduais pela SDT, ficando este trabalho a cargo da Delegacia Estadual do Desenvolvimento Agrário no Paraná.

Foi a partir de 2005 que são contratados os primeiros articuladores territoriais, sendo importante acrescentar, que a indicação destes articuladores sempre partiu dos colegiados territoriais, e, que geralmente se dava por critérios políticos e de comprometimento com o debate acerca da agricultura familiar e do desenvolvimento rural e não por critérios técnicos, o que gerava conflitos internos nos colegiados.

Muitas das dificuldades para a realização do trabalho pelos articuladores territoriais têm origem na estrutura montada para gestar o programa, que foi construída inicialmente sem ao menos se atentar para as condições minimamente necessárias ao desenvolvimento do trabalho dos articuladores no território. A gestão social de políticas públicas implica na geração das condições necessárias à participação da população. De nada adianta construir uma estratégia de desenvolvimento territorial sem uma participação qualificada dos diferentes atores. É preciso mais do que “constituir” um colegiado a partir de experiências existentes. Sem a devida estrutura de apoio o seu poder de agir estará limitado e dependente sempre dos governos. É necessário criar as condições para o protagonismo destes colegiados, para que, não exista descontinuidade nas ações desenvolvidas nestes territórios.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa permitiu entender de uma forma mais detalhada as ações desenvolvidas pelo Articulador Territorial e todas as dificuldades envolvidas no desenvolvimento deste trabalho no Território do Vale do Ribeira - PR.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT tinha como missão apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, gerando condições para a implementação e integração de políticas públicas. Com os colegiados constituídos e em funcionamento seria possível então um processo de gestão social do desenvolvimento territorial.

O Fórum de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Ribeira - PR, é o órgão colegiado responsável pela condução da estratégia de desenvolvimento territorial, agregando os diferentes setores da sociedade, implementando e monitorando o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do território - PTDRS.

As primeiras ações para construir uma estratégia de desenvolvimento rural com enfoque territorial começam antes da criação da SDT com o PRONAF Infraestrutura e Serviços para os Municípios - PROINF, de 1997 até 2002. A gestão do PROINF nos municípios era de responsabilidade de um conselho municipal – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR, conhecidos como Conselhos do PRONAF.

Ao CMDR, também caberia à função de ser o articulador dos diversos Conselhos em um Plano de Desenvolvimento Integral do Município, mas na prática, fazia somente a gestão dos recursos do PROINF, pois o entendimento tanto das administrações municipais, dos conselheiros e técnicos de ATER é que o Desenvolvimento Rural era sinônimo de Desenvolvimento Agrícola, o que ainda permaneceu quando da criação dos conselhos territoriais (CODETER). Essa confusão é, em parte, oriunda do conceito utilizado de municípios e territórios rurais, direcionando quase todas as ações para o desenvolvimento agrícola dos municípios e territórios e pela inexistência, embora prevista nos planejamentos da SDT, de um processo de formação. A formação de conselheiros e dos articuladores é um instrumento essencial para a consolidação da estratégia de desenvolvimento territorial, na medida em que pode qualificar o trabalho desenvolvido pelos conselheiros e do articulador.

Foram os CMDR que serviram de base para a constituição dos conselhos nos territórios rurais constituídos a partir do PRONAT em 2003. Do mesmo modo como foi atribuído aos CMDR à condução das políticas para a agricultura familiar nos municípios

durante o PROINF também os conselhos territoriais ficaram com esta responsabilidade quando da criação dos territórios.

Tanto CMDR como CODETER praticamente funcionavam sem uma estrutura mínima para desenvolvimento das suas atividades, tendo como sede em quase todos os municípios os escritórios locais da EMATER, o que ainda continua nos municípios onde o CMDR está constituído. Este é o caso do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Vale do Ribeira (CODETER), que não contou com uma sede, sendo então utilizado o escritório local de Bocaiúva do Sul somente para a guarda dos documentos durante o período em que foi realizado a pesquisa (atas, ofícios, projetos, correspondências entre outros documentos).

As relações de trabalho (forma de contratação dos articuladores) via Contrato de Consultorias, foi um grande fator de impedimento para o desenvolvimento do trabalho de articulação também. As orientações formais para o trabalho do articulador estavam descritas no PT e no PAT, mas não estavam de acordo com as demandas necessárias ao processo de articulação. Estas se resumiam a realização de reuniões com a finalidade de elaborar os produtos da consultoria. Para isto colaborou também o trabalho desenvolvido pela articulação estadual que não se preocupou em estabelecer um planejamento mínimo para o colegiado, muito embora se tenha construído o PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, em 2006 e depois atualizado em 2011 e o Plano Territorial de Ações Integradas (PTAI) para o PTC. No entanto estes instrumentos não serviram para o planejamento do colegiado e das atividades do articulador. Este cenário muda em 2013 com o CEADES, onde os articuladores elaboraram um Plano de Trabalho para a Consultoria, descrevendo as atividades que seriam desenvolvidas para o processo de articulação. Outra mudança foi na forma de pagamento por Relatórios de Atividades, sendo de acordo então com o trabalho realizado.

Outra mudança acontece em 2014 com a criação do NEDET pela UEPG. Neste caso, a UEPG elaborou um Projeto Técnico a partir das orientações do Edital MDA/CNPq, com o detalhamento de atividades que seriam desenvolvidas no território pelos assessores (ATGS, ATIP e de ATGe). Ainda assim, se tratavam de levantamentos de dados sobre o território e da realização de reuniões do colegiado. A grande mudança foi na contratação dos articuladores pelo CNPq como bolsistas.

Ainda assim, o custeio das atividades do colegiado ficava dependente de outras instituições. Esta questão era recorrente nos eventos da SDT, gerando o debate acerca da institucionalização dos colegiados. A defesa desta era possibilitar as condições para o colegiado receber diretamente os recursos para custeio das suas atividades, no entanto isto

poderia não gerar os resultados esperados. A questão é o fortalecimento do processo de gestão social, que não se trata somente de institucionalizar os colegiados, mas sim de gerar as condições necessárias para isto.

Ficou evidente na pesquisa que sem uma estrutura mínima para o funcionamento do colegiado fica difícil desenvolver qualquer ação em torno do desenvolvimento territorial. Mas isto não significa que tendo esta estrutura mínima (espaço de trabalho específico para produção e arquivamento de informações, veículos, computadores, telefone, internet, entre outros) o resultado seria melhor, pois é preciso qualificar a ação do colegiado com formação adequada aos conselheiros e articuladores, definindo claramente qual o papel do articulador territorial, que por muito tempo foi praticamente um secretário executivo do colegiado e não um assessor e também dos conselheiros. Embora, seu papel fosse definido em muitos documentos da SDT, como no Documento Referencial da Coordenação de Desenvolvimento Humano (CGDH) de 2009, no nível de colegiado isto não era presente, além do que não foi possível criar as condições para um trabalho capacitante, embora várias ações para capacitação de conselheiros e articuladores foram planejadas pela SDT, de fato nunca aconteceram, sendo realizadas somente algumas atividades de capacitação para elaboração de projetos em função dos recursos disponíveis para o PROINF. Estas atividades de formação estavam previstas nas ações planejadas pela Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano - CGDH nos planejamentos anuais da SDT e, seriam então implementadas em todos os territórios a partir de termos de cooperação com entidades parceiras da SDT.

Para incluir a sociedade na gestão social das políticas públicas não basta “criar territórios e constituir colegiados”, é necessário criar condições adequadas para sua participação. Atribuir tantas responsabilidades aos colegiados sem as condições adequadas para assumir este papel não gera protagonismo, somente dependência.

Infelizmente com a extinção dos programas de Desenvolvimento Territorial (PRONAT e PTC) não foi possível obter mais informações dos gestores que coordenavam este processo em Brasília, dificultando um aprofundamento sobre as questões relativas ao processo de articulação nos territórios. Além desta questão, praticamente toda a produção bibliográfica (artigos, dissertações, teses entre outros) trata sobre o desenvolvimento territorial ou gestão social, mas não sobre este profissional, o articulador territorial, tão importante neste processo. O que existe são avaliações sobre o trabalho do colegiado, sobre os recursos utilizados do PROINF e sua importância para o desenvolvimento do território, porém nada sobre o processo de articulação territorial.

Embora com todas as dificuldades no processo, o que é esperado em estratégias ainda em desenvolvimento, como o enfoque territorial, o Vale do Ribeira conseguiu realizar várias ações importantes e que geraram benefícios permanentes para todo o território. Além dos recursos disponibilizados pelo PROINF e utilizados para projetos diversos, o Vale do Ribeira passa a ter maior visibilidade a nível de estado, com projetos de diferentes instituições do estado e da união, bem como de Curitiba. Com a elaboração do PTDRS em 2005 pelo IDESC houve intensa mobilização no território, com grande participação das representações dos agricultores - sindicatos, associações, cooperativas e dos gestores municipais. Mesmo não sendo implementado como proposto, o processo de elaboração do PTDRS e depois a sua atualização foi importante para discutir os problemas do Vale e buscar soluções conjuntas com todos os municípios. Mesma análise pode ser feita a partir da elaboração dos estudos de cadeia, do plano safra e outros instrumentos de planejamento elaborados para o Vale do Ribeira.

Mesmo com o fim do PRONAT, podemos afirmar que o Vale avançou significativamente em algumas áreas, como o cooperativismo da agricultura familiar - hoje são pelo menos 3 cooperativas de agricultores no Vale. O crédito também, com o apoio da CRESOL cresceu e hoje já não é mais uma dificuldade para muitos agricultores que antes nem conheciam o programa. E uma questão bem importante foi a abertura para a participação das comunidades quilombolas no processo de desenvolvimento do território, dando visibilidade e voz para estas comunidades apresentarem suas demandas e discutir soluções para seus problemas. Muitos investimentos realizados com os recursos do PROINF não atingiram seus objetivos por diferentes problemas, mas neste caso não foi realizado um levantamento aprofundado sobre a situação dos projetos, pois não era este o objetivo do estudo.

Com a criação do PRONAT, na SDT, foram dados importantes passos para uma estratégia de desenvolvimento participativo e inclusivo, na gestão social das políticas públicas, principalmente naquelas destinadas a agricultura familiar. Com o PTC se ampliou a estratégia para a inclusão de diferentes políticas destinadas ao conjunto da população nos territórios rurais. Porém estes programas só conseguiram atuar de forma adequada quando os gestores públicos municipais, federais e dos estados adotaram o enfoque territorial em seu planejamento.

REFERÊNCIAS

Abramovay, R. **Transformações na vida camponesa: o Sudoeste Paranaense**. São Paulo, 1981, 274. Dissertação, mestrado (Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas), USP.

Abramovay, R. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. Economia Aplicada, São Paulo, v.4, n. 2, abr./jun. 2000. Disponível em http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2000/O_capital_social.pdf. Acesso em: 11 maio. 2006.

Abramovay, R. In: Manzanal, Mabel; Guillermo Neiman e Mario Lattuada (2006). **Desarrollo rural - Organizaciones, instituciones y territorios**. Ediciones Ciccus, Buenos Aires pp. 51-70.

Associação Brasileira de Ergonomia. - ABERGO. **O que é ergonomia?** http://www.abergo.org.br/internas.php?pg=o_que_e_ergonomia. Acessado em 05/03/2017.

Bendassolli, P. F. **Crítica às apropriações psicológicas do trabalho**. Revista Psicologia & Sociedade; 23 (1): 75-84, 2011.

Bendassolli, P. F. **Mal-estar no trabalho: do sofrimento ao poder de agir**. Revista mal-estar e subjetividade - Fortaleza - VOL. X - nº 1- p.63 - 98 - mar/2011.

Bianchini, V. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e a sustentabilidade da agricultura no Vale do Ribeira - Paraná**. Tese de doutorado do curso de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, da Universidade Federal do Paraná; 2010.

Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil. Documentos Institucionais, n. 1**. Brasília: MDA/SDT, 2005a.

_____. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. Documentos Institucionais, n. 2**. Brasília: MDA/SDT, 2005b.

_____. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. Documentos Institucionais, n. 3**. Brasília: MDA/SDT, 2005c.

_____. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - Orientações Gerais para a elaboração e Qualificação do PTDRS**. Brasília: SDT/MDA, 2009.

_____. **Relatório de Balanço Programa NEDET**. Brasília: SDT/MDA, 2015.

_____. **Encontro da Coordenação Nacional dos NEDETs - Parceria MDA/SPM/CNPq**. Brasília: SDT/MDA, 2015.

_____. **Sistema de Informações Territoriais. Mapa dos Territórios Rurais**. <http://sit.mda.gov.br/mapa.php>. Acessado em 30/05/2015.

Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Departamento de Gestão Territorial (DETER), Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano (CGDH). **Documento Referencial da Coordenação-Geral de Desenvolvimento Humano da SDT/MDA**. Brasília, 2009 (mimeo).

Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF. **Resolução nº 37 de 16 de fevereiro de 2004**.

_____. **Resolução nº 48 de 16 de setembro de 2004**.

_____. **Resolução nº 52 de 16 de fevereiro de 2005**.

_____. **Resolução nº 94 de 23 de maio de 2013**.

_____. **Resolução nº 97 de 20 de março de 2014**.

Brasil. **Lei nº 11.326 de 24 de junho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 junho de 2006. Seção 1, p. 1.

Clot, Y. **A função psicológica do trabalho**. 2º ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

Clot, Y. **Análise psicológica do trabalho: dos conceitos aos métodos**. In: Revista Laboreal. v. II n. 1. 2006. p. 34-41. Disponível em: http://laboreal.up.pt/files/articles/2006_07/pt/34-41pt.pdf

Clot, Y. **Clínica do trabalho, clínica do real**. Le journal des psychologues, nº 185, mars 2001, França.

Clot, Y. **Trabalho e poder de agir**. Belo Horizonte: Fabrefactum, 2010.

Daniels, H. **Vygotsky e a pesquisa**. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

Eduardo, M. F. **Território, trabalho e poder: por uma geografia relacional**. In: Revista de Geografia Agrária, v. 1, n. 2, p. 173-195, ago. 2006.

Falzon, P. & Mollo, V. **Para uma ergonomia construtiva: as condições para um trabalho capacitante**. Revista Laboreal - Volume VI, nº 1, 2009, pp. 61-69.

Favareto, A. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Documento de Trabajo Nº 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile, 2009

Favareto, A. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão**. Iglu: FAPESP. São Paulo. 2007.

Favaro, J. L. **Geografia da política de desenvolvimento territorial rural: sujeitos, institucionalidades, participação e conflitos no território da cidadania Paraná Centro / Jorge Luiz Favaro**. Curitiba, 2014. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Geografia, da Universidade Federal do Paraná; 2014.

Ferreira, E. S.; Pessôa, V. L. S. **Capital social e desenvolvimento territorial: uma abordagem teórico-conceitual** Campo-Território: revista de geografia agrária, v. 7, n. 14, p. 1-33, ago., 2012.

Friedrich, J. **Lev Vigotski: mediação, aprendizagem e desenvolvimento: uma leitura filosófica e epistemológica**. Trad. Ana Rachel Machado e Eliane Gouvêa. Campinas: Mercado de Letras, 2012.

GOVERNO DO PARANÁ. **Programa de apoio à população carente do Alto Ribeira - Pro-Ribeira - Diagnóstico e propostas de ação**. Curitiba: Secretaria de Estado do Planejamento/Coordenadoria de Ação Regional-CAR/Fundação Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES, 1980.

_____. **Projeto de Ativação da Pesquisa e Exploração Mineral**. Curitiba: Secretaria de Estado do Planejamento/Fundação Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES, 1976.

_____. **Projeto Integrado de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - Pro-Rural**. Curitiba: Secretaria de Estado da Agricultura, 1980.

_____. **Projeto Paraná 12 Meses**. Curitiba: Emater PR, 1997b.

_____. **Projeto Paraná 12 Meses, Estratégia global do projeto**. Curitiba: Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, Centro de Coordenação de Programas do governo, 1996.

_____. **Projeto Paraná 12 Meses, Síntese**. Curitiba: Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento, 1997.

_____. **Avaliação Preliminar do “Programa de Desenvolvimento do Alto do Ribeira – Apoio às Populações Carentes”**. Curitiba: SEAG, 1983.

_____. **Manual Técnico do Subprograma de Manejo e Conservação do solo**. 2ª ed. Curitiba: Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento, 1994.

_____. **Programa de Desenvolvimento Rural do Paraná – Paraná Rural: Subprograma de Manejo e Conservação do Solo: empréstimo BIRD-PR**. Curitiba: Relatório 3º trimestre, 1989.

_____. **Programa de Desenvolvimento Rural do Paraná – Paraná Rural: Manual Operativo do Fundo de Manejo e Conservação do solo e Controle da Poluição**. Curitiba: [S.I.], 1989.

_____. **Projeto Integrado de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – Pro-Rural. Avaliação do Impacto Regional - 2a Fase**. Curitiba: Fundação Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES, 1992.

_____. **Relatório de Atividades do Pro-Rural**. Curitiba: Secretaria de Estado do Planejamento, Unidade Técnica Administrativa, 1986.

Güérin, F. et al. **Compreender o trabalho para transformá-lo: a prática da ergonomia**. São Paulo: Edgard Blucher, 2001.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo Agropecuário 2006. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro, 2006.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011.

IDESC - Instituto para o Desenvolvimento Sustentável e Cidadania do Vale do Ribeira. **Projeto "Elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Vale do Ribeira e Implantação de Projetos Socioambientais Prioritários"**. Fundo Nacional do Meio Ambiente/Ministério do Meio Ambiente, 2006.

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil / Sérgio Pereira Leite... [et. al] (autores); Carlos Miranda e Breno Tibúrcio (organizadores)**. Brasília: IICA, 201. Série desenvolvimento rural sustentável; v.14.

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Representação do IICA no Brasil. **Projetos de Cooperação Técnica IICA/BRASIL**. Brasília - DF, 2007.

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Diagnóstico socioeconômico do Território Ribeira: 1.^a fase: caracterização global / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social**. Curitiba: IPARDES, 2007. 115 p. Projeto de Inclusão Social e Desenvolvimento Rural Sustentável - Paraná. Instituições colaboradoras: SEAB e IAPAR.

Jeannot, Gilles. **À quoi ne se réfèrent pas les référentiels métier des agents de développement local ? *Formation emploi*** [En ligne], 100 | octobre-décembre 2007, mis en ligne le 01 octobre 2009, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/1288>

Oliveira, C. D. de. **Dinâmicas territoriais e organizacionais na Zona Sul do Rio Grande do Sul: um estudo do processo de gestão social do desenvolvimento territorial**. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; 2015.

Paiva, C. Á. **O que são sistemas locais de produção**. Disponível em <https://territoriopaiva.com.br/producao-teorica/artigos-publicados/fee---outros/44>. Acessado em 02/06/2020.

Peraci, A. S. **"Construindo novos caminhos" – Sistematização da Experiência de Nutrição Humana e Micro Financiamento Rural dos Agricultores e Agricultoras Familiares do Vale do Ribeira - Brasil**. Deser, Curitiba, 2002.

Pereira, A. C. E. Mendes, D. P., Moraes, G. F. S. **Do prescrito ao real: a imprevisibilidade e a importância do trabalho coletivo em um centro de usinagem de uma empresa metal-mecânica do interior do estado de minas gerais**. Revista Laboreal - volume XIII, nº 1, 2017, pp. 24-38.

Périco, R. E. **Identidade e território no Brasil / Rafael Echeverry Périco**. Tradução de Maria Verônica Morais Souto - Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009. 209 p.

Pimentel, Ricardo; Bulgacov, Yára Lúcia Mazziotti e Camargo, Denise de. **O Conceito de Atividade em Yves Clot: contribuições para o campo dos estudos organizacionais**. In: I Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais, “Abrindo Caminho nos Estudos Organizacionais”, Fortaleza, Ceará, 11 a 13 de dezembro, 2013.

Ribas, A. D., Sposito, E. S., Saquet, M. A. **Territórios e Desenvolvimento: diferentes abordagens / Alexandre Domingues Ribas; Eliseu Savério Sposito; Marcos Aurélio Saquet**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

RUELLAND-ROGER, Danielle. **Gênero de atividades profissionais, variantes estilísticas e genericidade em clínica atividade**. Paris, França: Conservatoire National des Arts et Métiers, Cadernos de Psicologia Social do Trabalho, vol. 16, nº. especial 1, p. 133-144. 2013.

Sabourin, Eric. **Evolução da política de desenvolvimento territorial do MDA no Brasil**. Rede de Estudos Rurais. GT01 - desenvolvimento Rural: uma década da política pública de desenvolvimento territorial.

Sabourin, Eric. **Governança multi-nível no desenvolvimento rural: intermunicipalidade e territórios**. In: I Simpósio da Rede de Altos Estudos em Estado e Instituições. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, DF, 2016.

Santos, M. Z. C. **O projecto de uma sociedade do conhecimento: de Lev Vygotski a práticas efectivas de formação contínua em Portugal**. Dissertação de Doutorado. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. Porto, 2004.

Sayago, Doris. **Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação**. G&DR - v. 3, n. 4 (número especial), p. 9-21, nov./2007, Taubaté, SP, Brasil.

Schüttz, Gabriela D' Ávila. **O enfoque das capacidades de Amartya Sen: entre a ética do desenvolvimento e o desenvolvimento ético / por Gabriela D' Ávila Schüttz**. São Leopoldo, 2011. Dissertação de Mestrado - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-graduação em Filosofia, São Leopoldo, RS, 2011.

Secretária de Estado da Agricultura e do Abastecimento. **Programa PRO-RURAL**. <http://www.agricultura.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=221>. Acessado em 01/07/2016.

Sen, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

Souto, A. P., Lima, K. M. N. M. & Osório, C. **Reflexões sobre a metodologia da clínica da atividade: diálogo e criação no meio de trabalho**. Revista Laboreal - volume XI, nº 1, 2015, pp. 11-22.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Série Normas para Apresentação de Documentos Científicos**. 2ª ed. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

ANEXOS

ANEXO 1 - CARTA ABERTA DOS ASSESSORES TÉCNICOS TERRITORIAIS

CARTA ABERTA DOS ASSESSORES TÉCNICOS TERRITORIAIS

Reconhecendo a estratégia de desenvolvimento territorial como método de planejamento participativo e eficiente para a construção, execução e fiscalização de políticas públicas que visam a promoção do desenvolvimento sustentável;

Reconhecendo que a superação da pobreza e das desigualdades intra territoriais - notadamente observadas nas categorias sociais ligadas à agricultura familiar, quilombolas, indígenas, assentados e demais populações residentes em comunidades tradicionais, e nelas considerando as questões de gênero e geração - passa necessariamente pela estratégia territorial;

Reconhecendo que a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) cumpre um papel fundamental neste processo, sem a qual dificilmente os avanços atuais teriam sido alcançados;

Reconhecendo os colegiados territoriais como instância legítima do processo de construção do desenvolvimento territorial sustentável com controle social, criando um ambiente de permanente diálogo entre a sociedade civil e o poder público, calcado nos valores da democracia participativa, fomentando o exercício da cidadania;

Reconhecendo também que a estratégia territorial, pelo seu método de planejamento é um importante instrumento de empoderamento das pessoas através das políticas públicas, e assim emancipatória e promotora do desenvolvimento social e humano;

A handwritten signature in blue ink, with the date "22/11/10" written above it. The signature appears to be "Jubert".

Reconhecendo que a gestão social somente pode ser exercida mediante a constituição e gestão das institucionalidades territoriais, representadas neste processo pelos Colegiados;

Reconhecendo por fim que a Assessoria Técnica Territorial é a dimensão chave, operacional, articuladora, sensibilizadora, mobilizadora e dinamizadora da estratégia, e que os sujeitos que cumprem com esta função autoreferenciam suas vinculações com os colegiados.

Nós, Assessore(a)s Técnicos Territoriais de todo Brasil, do Território Zona Sul do Estado (RS) ao Terra Indígena Raposa do Sol e São Marco (RR), do Território Vale do Juruá (AC) ao Mata Norte (PE), presentes no Encontro Nacional de Capacitação sobre a Estratégia de Desenvolvimento Territorial, aprovamos coletivamente este documento tornando público aos agentes territoriais de todo Brasil questões que urgem consideração e solução, as quais passamos a relatar a seguir.

O MDA, através da SDT, reconhece o papel essencial que o Assessor(a) Técnico Territorial tem na construção da estratégia de desenvolvimento territorial, principalmente pelo apoio ao funcionamento dos Colegiados Territoriais (conforme documentado no texto "Orientações para a Construção e Funcionamento dos Colegiados Territoriais", construído a partir das Resoluções nº 48 e 52 do CONDRAF), mas não tem conseguido na prática dotar a assessoria de condições necessárias para a atuação efetiva nos territórios.

Uma primeira dimensão do problema está nas relações de trabalho que os Assessore(a)s Técnicos Territoriais foram submetido(a)s. Instabilidade, incerteza, falta de condições de trabalho e meios de produção negados são os temas que atormentam diuturnamente o trabalho do(a) Assessor Técnico e prejudicam o fortalecimento da estratégia Territorial.

É comum experimentarmos entrada e saída de Assessor(a)s Técnicos Territoriais em todos os territórios do Brasil apoiados com recursos da SDT/MDA. A instabilidade do trabalho, a incerteza de continuidade na função tem causado a quebra do desenvolvimento das ações, e a política territorial fica sempre fragilizada, principalmente pela perda de legitimidade que a entrada e saída de articuladores proporciona junto aos agentes territoriais do poder público e sociedade civil organizada e presentes nas instâncias colegiadas.

Ainda enfrentamos graves problemas de infra estrutura: ausência de espaço de trabalho específico para produção e arquivamento de informações, falta de veículos, computadores, máquinas digital, deficiência nas ações de custeio, como telefone, internet, etc. Muitos destes problemas são resolvidos pelos compromissos do(a)s Assessor(a)s Técnicos Territoriais, que colocam seus recursos próprios à disposição da política territorial.

Além disto, assistimos cotidianamente nossos direitos serem negados, direitos estes que prejudicam o desenvolvimento da estratégia Territorial. Nosso trabalho requer hospedagem, alimentação e deslocamento em diferentes municípios dos territórios. Assim, ao termos estes custeios negados, as nossas ações ficam comprometidas.

Como se não bastasse a incerteza, o(a)s Assessor(a)s Técnicos Territoriais ainda são submetidos à elaboração de documentos que destoam do contexto experimentado nos territórios: os produtos. Isso gera um problema de sobretrabalho e ainda tem provocado atraso constante no pagamento da remuneração da assessoria.

Diante deste quadro sobre as relações e condições de trabalho, nós propomos:

- 1) Mudança na forma de contratação, com período mínimo de dois anos de contrato, sem haver vinculação de produto para realizar pagamento, assegurando os direitos contidos na CLT, adotando nova nomenclatura, mudando de Assessor Técnico Territorial para Agente de Desenvolvimento Territorial (ADT);
- 2) Disponibilização de equipe de apoio às ações da assessoria, de forma remunerada;
- 3) Assegurar os meios de produção básicos: infraestrutura logística e técnico operacional (escritório do colegiado, veículo, internet e máquina fotográfica);
- 4) Assegurar os direitos de alimentação, hospedagem e transporte da assessoria pelo território;

Uma outra dimensão do problema está nas instituições que dão suporte à estratégia territorial. Estas tem sido o elo entre o MDA e os colegiados, responsáveis por contratações e financiamento das atividades que levam a cabo as políticas territoriais. O papel a elas atribuído veio em um primeiro plano evidenciar a importância de muitas organizações da sociedade civil para as metas da estratégia territorial e assim para o desenvolvimento nacional.

Entrementes, grande parte delas fracassam no desempenho de suas funções e acabam prejudicando o próprio desenvolvimento dos territórios a elas vinculados. Atrasos de pagamentos da remuneração do(a)s assessor(a)s técnicos, atraso no pagamento de atividades de implementação da estratégia territorial e em muitos casos a ausência de transparência no uso dos recursos servem como freio ao avanço dos territórios.

A ausência de pagamento em dia do(a)s Assessor(a)s Técnicos faz com que muitos deles percam a motivação para a continuidade de seus trabalhos. No aspecto de atraso de pagamento aos eventos, tem causado um verdadeiro descrédito dos Colegiados e Assessor(a)s Técnicos junto aos fornecedores. São absurdos atrasos de 3, 6 e até 12 meses!

Como agravante disso, muitos agentes territoriais começaram a questionar a alocação dos recursos de custeio da atividade territorial. Pela ausência de transparência destas instituições ante os Colegiados, a reputação deste e do(a)s Assessor(a)s Técnicos, fica colocada em questão, gerando desnecessárias e prejudiciais desconfianças.

Diante disso, colocamos como proposta para que a SDT/MDA tome as devidas providências:

- 1) Contratar somente os projetos de instituições que sejam reconhecidas pelo território em questão, e que assegurem agilidade e dinamismo necessário à implementação da estratégia territorial;
- 2) Notificação às instituições de apoio à política territorial que estejam sem a formalização contratual que procedam até 31 de dezembro de 2010 a contratação formal do(a)s Assessor(a)s Técnicos Territoriais;
- 3) Notificação às instituições de apoio à política territorial, para que todos os pagamentos de atividades em atraso sejam sanadas até 31 de dezembro de 2010.
- 4) Notificação às instituições de apoio à política territorial, para que haja uma emissão semestral de relatório de execução financeira dos projetos;

Finalmente, a última dimensão onde podemos agrupar uma demanda bem peculiar está na relação do MDA frente a dicotomia “fortalecimento da política territorial *versus* atendimento da política tradicional que fragiliza os espaços coletivos de discussão”.

Comumente o(a)s Assessor(a)s Técnicos escutam dos agentes territoriais “Será que este projeto vem ou será como os demais?”. Esta dúvida se dá pelas inúmeras reuniões de discussão e aprovação de projetos PROINF que saíram dos territórios e não voltaram na forma de disponibilidade de recursos para execução. “Está no MDA”, “Está na Caixa Econômica”, etc, são respostas que obtemos pelos atrasos, mas que não justificam.

Com o cair das cortinas que esta questão provoca, acabamos percebendo que o próprio MDA parece não está entendendo que o planejamento territorial é de fato a voz do território, que é o norte que cidadãos e cidadãs apontaram para que as políticas públicas criem as bases do desenvolvimento sustentável. Nossa angústia é ver este norte se esfacelando na queda de braço com as práticas tradicionais e ultrapassadas de financiamento de políticas públicas.

Uma outra ação que o MDA não vem desenvolvendo e assim tem prejudicado o avanço da estratégia territorial, em especial no aspecto de rompimento das barreiras da burocracia e no que respeita à fiscalização, é a legitimação do(a)s Assessor(a)s Técnicos junto a Caixa Econômica Federal. Assim, no cumprimento das funções de processamento de documentação e de fiscalização da alocação dos recursos dos projetos PROINF, muitos Assessor(a)s Técnicos tem passado o constrangimento de ter seus pedidos negados pela Caixa Econômica, com alegação de que este(a)s não são responsáveis por aquelas tarefas.

Logo, solicitamos da SDT/MDA:

- 1) Mais firmeza na execução da política territorial, definindo a metodologia de aprovação dos projetos do ministério à luz dos princípios da política territorial;
- 2) Criar mecanismos para que a aprovação de projetos demandados por entes federativos sejam qualificados nos colegiados territoriais, quer sejam de emendas parlamentar ou direto dos recursos ministeriais;
- 3) Notificação à Caixa Econômica, sobre o papel que cabe aos Assessores Técnicos.

Este Evento de Capacitação além de deixar claro estas questões, nos trouxe a certeza de que a estratégia de desenvolvimento territorial conta com quadros qualificados de Assessor(a)s Técnicos Territoriais, comprometidos com a estratégia e capazes de cumprir plenamente as suas funções, mas que encontram-se limitados e tolhidos por todos estes elementos aqui considerados.

Por todas estas questões, nós Assessor(a)s Técnicos aprovamos esta carta e solicitamos do MDA avaliação e encaminhamento de solução com brevidade.

Recife, 23 de novembro de 2010.

Segue assinatura do(a)s Assessor(a)s Técnicos presentes, e seu respectivo território.

Assessor(a) Técnico(a) Territorial	Território	UF
<i>Maíra Guimarães</i>	BACIA DO JACUIPE.	BA
Diego Montelo Faria	APA - Cantão	TO

Sora Teixeira da Cruz / Médio Iguitinhonha / MG
 JAMES CENTENÁRIO / P.C. Médio Alto Vargem / RS
 ADRIANO GOMES DE LIMA / Norte do Sul e Vale São João / CO
 Ana M^a M. Leite / Sudeste Paraense / PA
 Jhonny Soares / MACIÇO DE BANRITÊ / CE
 Jhonny / CANTUQUIRIGUAçu / PR
 IDAMAR PALMA / MADEIRA / AM
 CARLA GALIZA / METROPOLITANO TOX DE ALGICAL / CE
 Maria do Socorro da Moura / Territ. Litoral Extremo Oeste / CE
 Sandra Oliveira Gomes / Vale do Jaguaribe / CE
 Rony ITALO QUEIROZ / TER. C.O. SOBREL / CE
 José Batista Filho / CATIRI ORIENTAL / PB
 Wilson Roberto do N.P. do Silveira / Goiás Ocidental / PB
 Emerson FERNANDES / VALE DO JUISSHEMA / MS
 Nilson Padilha / PARAÍSA CENTO / RJ
 Sueli C. Frazes da Silva / Vale do Jamari / RO
 Volante Macedo de Souza / Piquete de Paragana / BA
 José de Jesus Ribeiro / Centro Oeste / AP
 Rogério R. Almeida / Sudoeste do Paraná / PR
 Alexsandro Soares / Maranhão e Extremo / AM
 Gacieli Regina de Sousa / Litoral Leste / CE
 Raphael Dias dos Santos / Madeira Mamoré / RO
 Cleuberley Marques da Silva / Manaus e Fátima / AM
 Belinda Costa / Norte do Espírito S. / ES
 Campesini João Paulo / ALTO RIO PARDO / MG
 Claudio Silva / CENTRAL / RS / RJ
 Sida Loren / Médio Araguaia / GO
 Jânia Maria Silva / Vale do Ribeira / SP
 Luciana Silva de Souza / Serra da Mata Verde / PB
 Hermes dos Reis / Território Raizão Indígena / AM
 Eliângela B.V. Barbosa / Pontal do Paranapanema / S. P.

Adriano de Faria Lima	VALE DO GUARIBAS	PI
SANDRA S. MONTE	ZONA DA MATA SUL	PB
Amoraldo das Neves Leal	BAIXO AMAZONAS	AM
Roberto R. de Aguiar	Fino interior Noroeste	RS
Roberto Olimário Tavares	Pinkão e Terra Mate	RS
Marcelo Inocêncio Cabral	SUL do Arapari	AP
Emílio Roberto das Neves	ALTO SERTÃO	AL
Luiz Edson de Aguiar	COCAIS	MA
Charles Aguiar	T. I. Norte Rio Negro	RJ
Arduiniano do Amaral	Mata Verde	PE
João G. de Aguiar	ALTO JUAZ	AM
FABRÍCIO VISALLI ZANGELI	Vale do Ribeira	PR
Antônio Carlos Gomes de Moraes	ALTO SANGUÊ GRANDE	MS
Marciando de P. Silva	Vale do Sombrio	PR
Carlos Celso	Vale do Camandé	PR
Moisés de Aguiar das L.	TRANSAMAZONICA	PA
Luiz de Aguiar de Aguiar	AGRESTE	AL
EDUARDO SILVA	Soujo	RJ
Edson de Aguiar M. G.	CENTRO SUL	RS
Luiz Vicente de Oliveira	MANAUS ENTORNO	AM
Pedro de Aguiar de Aguiar	Ilhabela/Cataguás	CE
Juliano Mendes de Aguiar	CAKRI	CE
Guilherme A. de Aguiar	Território Iracema	CA
Marcelo de Aguiar de Aguiar	Interior Sul	BA
João de Aguiar de Aguiar	Litoral Sul	BA
Olímpio de Aguiar de Aguiar	Central de Rondônia	RO
Bruno Castelli de Aguiar	Sudoeste Paulista	SP
Carlos de Aguiar de Aguiar	Sul do RS	RS
Francisco de Aguiar de Aguiar	Serra do Camandé	CE

Edugardo Gomes / Arraial do Sul / RS
 R^{da} Luciane S. Dutra / Neópolis / RJ
 Deloris de Sales Góes / Capão da Canoa / RS
 Telêmaco de Sales / Barra São Francisco / SE
 LEONARDO RAUJAN MARTINS / SUL - LITORAL / ES
 Anderson Rêgo Aguiar / Santa Rosa / RS
 SIDINEI NILSON BACH / CENTRO SERRA / RS
 NEIDER FERNANDES SILVA / MÉDIO ANAGUAIA / TO
 Jairo J. da Silva / Alto Oeste Paulista / SP
 Zairul Abad / ASSESSOR COOR. RS / CEPO / RS
 Carlos A. Helio / Centro Sul / MS
 Cristiano Ferreira Vianna / Assessor Territorial Tocantins / RN
 GONÇALVES DA SILVA / Assessor Territ. RONDÔNIA / RO
 Natal Ribeiro da Silva / TALAPÃO / TO
 Adilson Américo Brito / Comunidade CIAT - Pindamon / SP
 CLEBSON PAULZ / TER. MONTANHAS & AGUA / ES
 J. F. / Mão Santa / Ceará / SC
 J. F. / Fundação Ambiental / Açu / Mossoró / RN
 Wilton da Silva / Territórios das Lagoas "Canhagem" / AP
 Jurelly da Silva dos Santos / MARAGÃO / PA
 Jorge Paulo de Almeida / Chapada Diamantina Bahia / BA
 Plínio Quintal Rodrigues / BRITO ACRE / AC
 José Ricardo Shimokawa / ALTO ACRE & CARACARA / AC
 FLOREZ DA CUNHA FIALTO / PRÉ-TERRITÓRIO PAMPA / RS
 HENDERSON G. NOBRE / NORDESTE / SP
 Adilson Luis Bousui / Alto Uruguai / RS
 COSME SANTOS EVANGELISTA / MÉDIO RIO DAS CONTAS / BA
 Dilton Costa Sousa Lima / Baixada Ocidental Maranhão / MA
 MANUELO JOE PEREIRA CORREIA / LENÇÓIS MARANHENSES MUNIM / MA
 Fabiano Fontes S. Ildefonso / Bacia Antártica / AL
 Jefferson Roberto Maranhão / ALTO TURI E GURUPI / MA

Ant. João de C. Magalhães / Território do médio mearim I / MA
 Luiz Augusto Rodrigues / Território Baixo-Tocantins / PA
 Valdeir Kocher Vianna / Território Vale do Japauru / MA
 João Alberto de Souza / Território Chapada Diamantina / BA
 Welquer Lima Franco / Território Baixo Paranaíba / MG
 Sandra Rodrigues e Silva / T. Indígena Raposa Serra do Sol S. Marcos / RR
 Joqueline Beatriz Huber / T. Indígena Raposa Serra do Sol S. Marcos / RR
 Moisés Gugelmin / T. Centro Sul / PR
 Sérgio Augusto N. Monteiro / Território dos Cocais / PI
 JOHAN ADONIS / POTENGI / RN
 YON LEITE PONTES / PIEMONTE NORTE DO ITAPICURU / BA
 Elizabeth H. Teixeira / DA REFORMA / MS
 Maria Jay Grace Ferreira / Território dos Caranubais / PI
 Lúcia Simão da Silva Siqueira / Extremo Norte / AP
 Sandra Rocha Saldo / T. do Vale do Juruá / AC

ANEXO 2 - PARECER TÉCNICO DO GT PROINF CEDRAF.



**Secretaria da Agricultura e do
Abastecimento - SEAB**
Secretaria Executiva Estadual do CEDRAF
Telefones: (041) 313-4040/4041 – E-mail: cedraf@pr.gov.br

PARECER TÉCNICO

Senhores e Senhoras Conselheiros (as) do CEDRAF:

A Secretaria Executiva do CEDRAF e a Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário do Paraná, considerando a Resolução n.37, de 16-02-2004, do CONDRAF e as demais orientações para elaboração de projetos territoriais e intermunicipais de infra-estrutura, emanadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial – MDA/SDT, submeteu à análise do Grupo de Trabalho, designado pelo CEDRAF, formado pela Delegacia Federal do MDA – DFDA-PR, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná – FETAEP; Federação da Agricultura do Estado do Paraná – FAEP; Departamento de Economia Rural DERAL/SEAB, Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER, Instituto Agrônomo do Paraná – IAPAR, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais – DESER; e Secretária Executiva Estadual do CEDRAF, os projetos recebidos dos Territórios, Pré-territórios e de outras Iniciativas Territoriais (Intermunicipais) visando à obtenção de apoio financeiro do PRONAT – Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, 2008.

O Grupo de Trabalho, após análise criteriosa realizada no dia 09 de Setembro deste ano e, considerando ainda as recomendações do CEDRAF e as que compõem o Roteiro de Análise de Projetos, **RECOMENDA A HOMOLOGAÇÃO DOS SEGUINTE PROJETO PELO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL E AGRICULTURA FAMILIAR – CEDRAF:**

TERRITORIO CANTUQUIRIGUAÇU:

4 Projetos - 8 Planos de Trabalho, totalizando R\$ 870.793,00 do MDA

A) Projeto: Capacitação de Jovens em Agroecologia - 1 Plano de Trabalho:

1. Prefeitura Municipal de Rio Bonito do Iguaçu - R\$ 95.448,00*

B) Projeto: Ampliação da Estrutura Física das Casas Familiares Rurais do Território da Cantuquiriguaçu - 4 Planos de Trabalho:

1. Prefeitura Municipal de Rio Bonito do Iguaçu - R\$ 29.100,00*

2. Prefeitura municipal de Guaraniaçu - R\$ 116.394,20

3. Prefeitura Municipal de Nova Laranjeiras - R\$ 106.700,00
4. Prefeitura Municipal de Porto Barreiro - R\$ 116.400,00

* Observação: O PT da Prefeitura Municipal de Rio Bonito do Iguaçu agrega a totalidade do Projeto "CAPACITAÇÃO DE JOVENS EM AGROECOLOGIA" e parte do Projeto de "AMPLIAÇÃO DA ESTRUTURA FÍSICA DAS CASAS FAMILIARES RURAIS DO TERRITÓRIO DA CANTUQUIRIGUAÇU" totalizando R\$ 128.400,00, sendo R\$ 124.548,00 do MDA.

C) Projeto: Organização da Cadeia Leiteira do Território da Cantuquiriguaçu - 3 Planos de Trabalho:

1. Prefeitura Municipal de Cantagalo - R\$ 101.850,00
2. Prefeitura Municipal de Cândói - R\$ 109.125,00
3. Prefeitura Municipal de Guaraniaçu - R\$ 119.146,00

D) Projeto: Óleo Vegetal - Diversificando a Pequena Propriedade - 1 Plano de Trabalho:

1. Prefeitura Municipal de Porto Barreiro - R\$ 76.630,00

2) TERRITÓRIO CAMINHOS DO TIBAGI:

3 Projetos - 4 Planos de Trabalho, totalizando R\$ 652.630,00 do MDA

A) Projeto: Organização da Produção e dos Agricultores Familiares para a melhoria dos índices de produção e produtividade do leite no Território Caminhos do Tibagi - 1 Plano de Trabalho:

1. Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG - R\$ 106.500,00

B) Ampliação da Estrutura Física das Casas Familiares Rurais do Território Caminhos do Tibagi - 2 Planos de Trabalho:

1. Prefeitura Municipal de Reserva - R\$ 100.880,00
2. Prefeitura Municipal de Figueira - R\$ 315.250,00

C) Projeto: Qualificação de Jovens Rurais para o Empreendedorismo e o Exercício e Multiplicação da Cidadania - Município de Tibagi - 1 Plano de Trabalho:

1. Instituto Souza Cruz - R\$ 130.000,00

3) INTERMUNICIPAIS:

2 Projetos - 2 Planos de Trabalho, totalizando R\$ 512.592,00 do MDA

A) Projeto: Estruturação da Casa Familiar Rural de Lidianópolis - 1 Plano de Trabalho:

1. Prefeitura Municipal de Lidianópolis - R\$ 256.900,00

B) Organização, Beneficiamento e Comercialização do Leite - 1 Plano de Trabalho:

1. Prefeitura Municipal de Tamboara - R\$ 234.352,00

OBS: O detalhamento das informações está contido na Planilha Resumo e nos Planos de Trabalho que deverão seguir anexados ao presente Parecer.

Curitiba, 07 de Outubro de 2008.

Luiz Fernando Pacheco da Costa
CEDRAF

Valéria Villa Verde Reveles Pereira
IPARDES

Luiz Roberto de Souza
DERAL/SEAB

Abner Geraldo Picinatto
SDT/MDA

José Clóvis Teles Lunardi
SDT/MDA

Flávio D'Angelo
FETAEP/PR